

SKRIPSI

PELAKSANAAN KEWENANGAN DESA BERDASARKAN HAK ASAL USUL DI DESA TOMPOBULU KABUPATEN SINJAI BERDASARKAN UU NO.6 TAHUN 2014 TENTANG DESA



**OLEH
AINIL MA'SURA
B111 11 089**

**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2015**

**PELAKSANAAN KEWENANGAN DESA BERDASARKAN HAK
ASAL USUL DI DESA TOMPOBULU KABUPATEN SINJAI
BERDASARKAN UU NO.6 TAHUN 2014 TENTANG DESA**

SKRIPSI

Diajukan sebagai Tugas dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
Bagian Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

disusun dan diajukan oleh:

AINIL MA'SURA

B111 11 089

pada

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2015**

PENGESAHAN SKRIPSI

PELAKSANAAN KEWENANGAN DESA BERDASARKAN HAK ASAL USUL DI DESA TOMPOBULU KABUPATEN SINJAI BERDASARKAN UU NO.6 TAHUN 2014 TENTANG DESA

Disusun dan diajukan oleh

AINIL MA'SURA

B11111089

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Bagian Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Rabu, 19 Agustus 2015
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua

Sekretaris

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.
NIP. 19640910198903 1 004

Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

**An. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik,**



Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H.
NIP. 19610607 198601 1 003

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi dari :

Nama : AINIL MA'SURA
Nim : B111 11 089
Bagian : HUKUM TATA NEGARA
Judul : PELAKSANAAN KEWENANGAN DESA
BERDASARKAN HAK ASAL USUL DI DESA
TOMPOBULU KABUPATEN SINJAI
BERDASARKAN UU NO.6 TAHUN 2014 TENTANG
DESA


Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

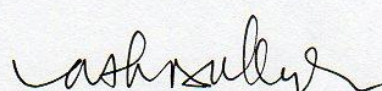
Makassar, 27 Juli 2015

Disetujui oleh,

Pembimbing I,

Pembimbing II


Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H. M.H
NIP.19640910/198903 1 004


Dr. Zulkifli Aspan, S.H M.H
NIP.19680711 200312 1 004

PERSETUJUAN MENEMPUIH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : **AINIL MA'SURA**
No. Pokok : B111 11 089
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Pelaksanaan Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal
Usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai Berdasarkan
UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2015

a.n. Dekan
Pembantu Dekan I,


Prof. Dr. Aumadi Miru, S.H., M.H.
NIP. 19610607 198601 1 003

ABSTRAK

AINIL MA'SURA, B 111 11 089, Pelaksanaan Kewenangan Desa berdasarkan Hak Asal Usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, (dibimbing oleh Aminuddin Ilmar sebagai Pembimbing I dan Zulkifli Aspan sebagai Pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul terlaksana di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai berkaitan dengan adanya amanah dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui mekanisme pengaturan kewenangan berdasarkan hak asal-usul yang terlaksana di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sinjai, yaitu di Desa Tompobulu, pengamatan langsung di Desa Tompobulu, melakukan wawancara dengan Pemerintah Desa Tompobulu, budayawan dan peneliti sejarah Kabupaten Sinjai serta Pemerintah Daerah Kabupaten Sinjai bagian Pemerintahan Desa terkait dengan topik yang dibahas dalam penulisan ini. Penulis juga melakukan telaah pustaka (library research), pengumpulan intisari dari dokumen, buku jurnal, majalah, surat kabar, dan sumber yang berasal dari media elektronik atau laporan-laporan yang berhubungan dengan topik yang diteliti di mana teknik analisa data yang penulis gunakan adalah teknik analisis deskriptif, penulis menggambarkan dan menjelaskan permasalahan secara sistematis sesuai dengan fakta yang terjadi di lokasi penelitian melalui sejumlah faktor yang relevan dengan penelitian ini, lalu ditarik sebuah kesimpulan.

Berdasarkan analisis terhadap data-data yang diperoleh selama penelitian, maka penulis menyimpulkan antara lain : **Pertama**, Keberadaan lembaga adat di Desa Tompobulu masih menunjukkan eksistensinya, penyelesaian masalah-masalah sosial-kemasyarakatan tetap berjalan dan diakui oleh masyarakat setempat, termasuk model pemerintahan Adat. Upaya mempertahankan nilai dan warisan hidup masyarakat dalam rangka pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul di Desa Tompobulu belum sepenuhnya menjadi perhatian utama Pemerintah Daerah Kabupaten Sinjai. **Kedua**, kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai telah dilaksanakan sebelum terbitnya UU Desa, seperti lembaga adat/pengadilan adat, Pemerintahan Adat yang diakui oleh Pemerintah Desa meskipun tidak termasuk dalam struktur Pemerintahan Desa, serta kesepakatan masyarakat adat. Namun kesemuanya itu belum dituangkan secara tertulis dalam bentuk Peraturan Desa atau masih pada proses penataan Pemerintahan Desa.

KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Alhamdulillah, segala puji penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat merampungkan penulisan dan penyusunan karya tulis ilmiah ini dalam bentuk skripsi yang berjudul *“Pelaksanaan Kewenangan Desa berdasarkan Hak Asal Usul di Desa Tompobulu berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.”*

Shalawat serta salam juga terhaturkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW. rahmat bagi semesta alam.

Pertama-tama, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda Syamsul Rijal Oddek dan Ibunda Jubaedah atas segala, cinta kasih, serta doa dan dukungan tanpa henti di sepanjang hidup penulis hingga saat-saat yang membahagiakan dan membanggakan ini. Begitu juga saudara-saudara penulis yakni Nurul Iffah S.Pd, Roidah Muharrika, Ainur Rofiq, Nurul Izzah, Muh. Akram, Muh. Mahdi dan Muh. Adnan yang secara tidak langsung telah memotivasi penulis untuk terus bergerak maju dalam merangkuh cita-cita. Terima kasih atas semuanya dan semoga Allah SWT senantiasa menjaga dan melindungi mereka.

Penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan berkat dorongan semangat, tenaga, pikiran serta bimbingan dari berbagai pihak yang penulis hargai dan syukuri. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis

ingin menyampaikan rasa terima kasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S.H., M.H., selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., selaku Pembimbing II. Di tengah kesibukan dan aktifitasnya, beliau tak bosan-bosannya menyempatkan waktu, tenaga serta pikirannya membimbing penulis dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini.
2. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si., selaku Penguji I, Bapak Dr. Anshory Ilyas, S.H., M.H., selaku Penguji II, dan Bapak Kasman Abdullah, S.H., M.H., selaku Penguji III, terima kasih atas kesediannya menjadi penguji bagi penulis, serta segala masukan dan sarannya dalam skripsi ini.
3. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
4. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
5. Ketua dan Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara, beserta jajarannya dan segenap Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Seluruh Staf Akademik dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah dan membantu penulis selama berada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
7. Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Sinjai, Bagian Pemerintahan Desa Bapak Andi Yusran Maddolangeng, Ibu Aniwati

Amir beserta jajarannya, Pemerintah Desa Tompobulu khususnya kepada Bapak Basri S.Sos., serta Bapak Drs Muhannis dan Bapak H. Muh. Basri B Patongai terimakasih atas segala kesediannya memberikan bimbingan kepada Penulis selama melakukan penelitian di Kabupaten Sinjai.

8. Keluarga Kecil Lembaga Pers Mahasiswa Hukum Universitas Hasanuddin (LPMH-UH), tempat awal saya belajar banyak menjadi mahasiswa.
9. Kepada kakanda sekalian, Alam Nur, S.H., Muh. Sirul Haq, S.H., Wiwin Suwandi, S.H., M.H., Ahmad Nur, S.H., Hasvety, S.H., Muh. Arman K.S, S.H., Sholihin Bone, S.H., Irfan Amir, S.H., Nurul Hidayanti, S.H., Muhtang, S.H., Arfandi Randriadi, S.H., M.H., Irwan Rum, S.H., Hardianti Hajrah, S.H., , Nazril, S.H., Hendradi Masry, S.H., Ghina Mangala Hadis Putri, S.H., Hasdinar, S.H., Hijriah Maulani, S.H, dan Rezki Alvionitasari, S.H., terima kasih telah bersedia membagi ilmunya kepada saya.
10. Terkhusus kepada Kanda Ahsan Yunus, S.H., M.H., terima kasih atas kesediaan waktunya membimbing penulis.
11. Rekan seperjuanganku di LPMH-UH, Ramli, Tiwi, Icha, Ari, Irwan, Syahrul, Fauzi, Ari, serta adik Ria, Nunu, Lulu, Ube', Jul, Indah, Supri, Firman, Ita, Owen, Asti, Ain, Asrul dan lain-lain yang tak sempat disebutkan satu persatu, terima kasih sebesar-besarnya.
12. Rekan seperjuanganku di BEM FH-UH Periode 2014-2015, Saudara Presiden BEM Dhian Fadlhan Hidayat, Joko, Afly, Inggil,

Pidu, Ansar, Kiki, Ulla, Harry, Suci, Rifka, Ridha, Taufiq, Leony, Fenny, Fikar, Yunus, Alle, Kisa, Anita, Kak Ayu, Yogi, Raihan, dan Rivai, serta teman-teman DPM, Anca, Ian, Ekky, dan Fajrin terima kasih sudah meluangkan waktu dan siap menjadi rekan kerja yang baik.

13. Saudara, senior dan sahabat saya di Ikatan Keluarga Mahasiswa Sinjai, Kanda Dr. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn., Kanda Riswal Saputra S.H., Kanda Wabil S.H., Kak Agus, Kak Omo, Kak Tulla, Kak Ijhal, Kak Ikha, Kak Zawir, Kak Chanci, Bety, Budi, Nurul, Kak Sani, dan Kak Baso, terimakasih sudah menjadi motivator saya.
14. Kepada rekan “Sang Juara” Tim MCC Regional 2013, Resha Siregar, Putri, Indri, Aswal, Azima, Giovani, Riska, Zul, Iqbal, Fia, Wahyu, dan Randi.
15. Teman seperjuangan di LPAPP Mahkamah Agung, Kak Dayat, Faika dan Putri, kawan-kawan di Bandung Teh Lina, Mas Burhan, dan Mba Luthfi, Azza Zaqiah Darodjat, dan Mas Alan, terima kasih supportnya.
16. Sahabat seangkatan penulis, Ipe, lis, Lestari, Isra dan kawan-kawan seangkatan lainnya yang disebut Mediasi 2011 FHUH. Terima kasih kawan telah melewati waktu dengan penulis selama ini meski kesibukan masing-masing membuat kita jarang berkumpul.
17. Rekan penulis saat menjalani KKN Unhas Gelombang 87 Tahun 2014 di Desa Baringeng, Kec. Libureng, Kabupaten Bone, Kak

Amir, Mulya, Anca, Amel, kalian luar biasa. Serta Kawan-kawan posko se-Kec. Libureng, Aksa, Amel, Kak Iccank, Ian, Angge, Ammar, Johanis, Rida dan lain-lain yang tidak bisa penulis sebutkan, terimakasih atas persaudaraan yang dijalin selama masa KKN, terimakasih telah berbagi cerita selama di lokasi, semangat pengabdian kepada masyarakat harus selalu terpatri.

18. Teman-teman alumni KALABAHU VI LBH Makasaar, Emi, Riri, Leo, Ira, Yanti, Fillya, Ahmad, Yuli, lin, Fendi, Waode, Maya, Yerri, Ardi, Angki, Frank, Bryan, Hasnia, Imanuel, Amin. Serta fasilitator terbaik Kanda Ibrahim Masidenreng dan Kanda Fajriani Langgeng, terimakasih atas masukan dan bantuan referensinya.

19. Direktur LBH Makassar beserta jajarannya, Bapak Abdul Aziz, S.H., Zulkifli Hasanuddin, S.H., Haswandi Andy Mas, S.H., terimakasih karena teguran-tegurannya telah menjadi motivasi bagi penulis terutama dalam proses penyelesaian skripsi ini.

Dan kepada semua pihak yang tak dapat penulis tuliskan namanya satu per satu. Terima kasih atas segala bantuannya dalam penulisan dan penyusunan skripsi ini. Dengan segala keterbatasan, penulis hanyalah manusia biasa dan tak dapat membalasnya dengan apa-apa kecuali memohon, semoga Allah SWT senantiasa membalas pengorbanan tulus yang telah diberikan dengan segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya.

Skripsi ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, mungkin akan ditemui beberapa kekurangan dalam skripsi ini mengingat penulis sendiri memiliki banyak kekurangan. Olehnya itu, segala masukan,

kritik dan saran konstruktif dari segenap pembaca sangat diharapkan untuk mengisi kekurangan yang dijumpai dalam skripsi ini. Akhir kata, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi penulis sendiri. Amin.

Billahi Taufik Wal Hidayah Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 27 Juli 2015

Penulis

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penulisan	6
D. Manfaat Penulisan	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	7
A. Kewenangan	7
1. Pengertian Wewenang dan Kewenangan.....	7
2. Perbedaan Kewenangan dan Kekuasaan.....	9
3. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang.....	10
B. Desa.....	11
1. Pengertian Desa.....	11
2. Sejarah Pengaturan Desa	14
C. Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul	33
1. Hak	33
2. Kewenangan Desa	38
3. Hak Asal Usul.....	40
D. Asas-Asas Pemerintahan Daerah.....	41

BAB III METODE PENELITIAN.....	47
A. Lokasi Penelitian	47
B. Jenis Penelitian	47
C. Jenis dan Sumber Data	48
D. Teknik Pengumpulan Data	48
E. Analisis Data	49
 BAB IV PEMBAHASAN	 50
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	50
B. Pelaksanaan Kewenangan berdasarkan Hak Asal Usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai.....	53
C. Mekanisme Pengaturan Kewenangan berdasarkan Hak Asal Usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai.....	64
 BAB V PENUTUP	 70
A. Kesimpulan	70
B. Saran	71
 DAFTAR PUSTAKA.....	 72
LAMPIRAN.....	75

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Praktik peran sentral pemerintah pusat dalam menentukan arah pembangunan nasional dalam satu dasawarsa terakhir, turut berpengaruh pada sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Pendekatan sentralistik pada rezim orde baru, justru berakhir dengan tingginya tingkat kesenjangan pembangunan antardaerah. Akhirnya, konsep desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah seluas-luasnya menjadi gagasan utama hasil perubahan konstitusi.¹

Pada tataran praktis, pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Meskipun titik berat otonomi diletakkan pada tingkat Kabupaten/Kota, namun pada hakikatnya, kemandirian tersebut harus dimulai dari level pemerintahan di tingkat paling bawah, yaitu Desa.²

Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia, pengaturan tentang Desa telah mengalami perubahan beberapa kali sejak Zaman Kolonial yakni *Regeeringsreglement* yang merupakan cikal bakal pemerintahan desa. Setidaknya ada beberapa aturan perundang-undangan yang muncul sejak tahun 1945 diantaranya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang

¹ Lihat, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 menegaskan: “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat”.

² Thomas, *Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan di Desa Sebangung Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana Tidung*. Jurnal Pemerintahan Integratif, Volume 1 Nomor 1, 2013: 51-64

Kedudukan Desa dan Kekuasaan Komite Nasional Daerah, Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, PP No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa, PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa³, yang selanjutnya disebut UU Desa.

Perubahan fundamental pengaturan terkait pemerintahan desa ini tentunya memberikan implikasi dalam perkembangan dan dinamika desa terutama dalam hal tata kelola pemerintahan desa, mulai dari perubahan bentuk desa menjadi kelurahan sampai persoalan aturan mengenai hak asal usul dan kewenangan desa yang bisa saja berbenturan dengan Peraturan Daerah yang telah ada sebelumnya. Perkembangan pengaturan desa ini juga membawa implikasi pada tingkat kesiapan daerah dalam pembangunan desa dan peningkatan peran serta masyarakat dalam rangka tata kelola pemerintahan di desa.

Sebagai ujung tombak pembangunan masyarakat, desa sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015⁴ tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut UU Pemda merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan prakarsa masyarakat,

³ Lihat, UU No. 6 Tahun 2014, LN – RI Tahun 2014 Nomor. 7 dan TLN-RI Tahun 2014 Nomor 5495.

⁴ Lihat, UU No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang, LN – RI Tahun 2015 Nomor. 24 dan TLN-RI Tahun 2015 Nomor 5657.

hak asal-usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari definisi tersebut, sebetulnya desa merupakan bagian vital bagi keberadaan bangsa Indonesia. Vital karena desa merupakan satuan terkecil dari bangsa ini yang menunjukkan keragaman Indonesia. Selama ini terbukti keragaman tersebut telah menjadi kekuatan penyokong bagi tegak dan eksisnya bangsa. Dengan demikian penguatan desa menjadi hal yang tak bisa ditawar dan tak bisa dipisahkan dari pembangunan bangsa ini secara menyeluruh. Dengan demikian, keberadaan desa perlu diberdayakan dan dilindungi, terutama dalam pelaksanaan kewenangannya⁵.

Desa memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul sebagaimana diatur dalam UU Desa Pasal 19. Selanjutnya dalam UU Desa Pasal 20 dijelaskan bahwa pelaksanaan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul diatur dan diurus oleh desa. Kewenangan ini hadir pula dalam rangka perwujudan amanah konstitusi bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hak asal usul yang dimaksud dalam UU Desa Pasal 19 huruf a sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan⁵ adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa

⁵ Turiman Fachturahman Nur. *Sejarah Hukum Pengaturan Pemerintahan Desa (Sebuah Catatan Analisis Hukum Tata Pemerintahan Desa)*. Dikutip pada laman website: <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/01/sejarah-hukum-pengaturan-pemerintahan.html> Diakses pada 23 Februari, Pukul 21.09 Wita.

masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah Kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat desa. Kewenangan berdasarkan hak asal usul ini berbeda dengan kewenangan berskala lokal yang mana muncul karena perkembangan desa seperti pasar Desa, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, tempat permandian umum dan lain-lain.⁶

Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, sehingga pada kenyataannya desa tidak mampu melaksanakan kewenangan yang diberikan Undang-Undang secara penuh. Selain itu, berbagai masalah lain dalam pelaksanaan kewenangan desa adalah partisipasi masyarakat. Kurangnya pengikutsertaan masyarakat dalam setiap pengambilan kebijakan sebagai wujud konkret pelaksanaan demokrasi padahal jika dilihat secara historis, desalah komunitas terkecil perwujudan demokrasi suatu bangsa.

Tompobulu sebagai salah satu desa di Kabupaten Sinjai merupakan desa yang memiliki kawasan adat yang dikenal dengan nama Karampuang. Kawasan adat ini yang sudah ada sejak ribuan tahun lalu dan sampai sekarang masih tetap hidup. Hal ini dapat dilihat pada peninggalan sejarah orang Karampuang. Tidak hanya situs bersejarah tetapi juga kehidupan sosial budaya dan tata pemerintahan yang sudah

⁶ Lihat, Penjelasan Pasal 19 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

memberikan kontribusi besar dalam sejarah perkembangan desa dan bangsa.

Realitas yang terjadi di Desa Tompobulu memperlihatkan kondisi desa yang sangat kompleks. Terdiri atas tujuh dusun yakni Dusun Data, Aholiang, Laiya, Salohe, Bulu, Balle dan salah satu dusun yang dikenal sebagai wilayah adat dengan nama Karampuang. Di Karampuang ini memperlihatkan sistem pemerintahan yang berbeda dengan dusun lainnya di Desa Tompobulu. Kegiatan pemerintahan berpusat pada di sebuah rumah yang diberi nama “*Toma Toa*” sebagai lembaga adat. Di lembaga adat ini tinggalah seorang pemimpin masyarakat adat yang dinamakan Arung. Dalam menjalankan pemerintahannya Arung ini dibantu oleh tiga pemangku adat yakni Gella, Sandro dan Guru.

Adanya kewenangan desa berdasarkan hak asal usul yang diatur dalam UU Desa memberikan peluang besar bagi Desa Tompobulu untuk maju dengan tetap mempertahankan tradisi dan nilai-nilai kemasyarakatan yang ada. Hanya saja memang tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pelaksanaan kewenangan berdasarkan Undang-Undang ada saja hal yang kemudian tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan konstruksi pemikiran tersebut di atas, maka penulis mencoba melakukan penelitian dengan judul ***“Pelaksanaan Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa”***.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai?
2. Bagaimana mekanisme pengaturan kewenangan berdasarkan hak asal usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai?

C. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai; dan
2. Untuk mengetahui mekanisme pengaturan kewenangan berdasarkan hak asal usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai.

D. Manfaat Penulisan

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Diharapkan dapat digunakan sebagai referensi dalam perkembangan ilmu hukum di Indonesia, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara terkait dengan pelaksanaan kewenangan berdasarkan Undang-Undang.
2. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat bagi kalangan birokrasi pemerintahan, akademisi, serta bagi masyarakat pada umumnya sebagai sarjana hukum yang berintegritas tinggi dalam menjunjung keadilan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kewenangan

1. Pengertian Wewenang dan Kewenangan

Secara istilah, wewenang berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gezag*” (Belanda)⁷. Menurut KBBI wewenang adalah (1) Hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan; (2) Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain; (3) Fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

Menurut Black’s Law Dictionary wewenang (*authority*) diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik)⁸.

Menurut H.D. Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan publik.

⁷ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*. Makassar: Identitas Unhas, 2013. Hal. 115.

⁸ Dikutip pada laman website: <http://hehim29.blogspot.com/2011/04/penggunaan-wewenang-menurut-hukum-dan.html>. Diakses pada tanggal 28 Februari 2014. Pukul 11.10 wita.

Lebih lanjut dijelaskan H.D. Stout dengan menyitir pendapat Goorden mengatakan bahwa wewenang adalah “*het geheel van rechten en plichten dat hetzij expliciet door de wetgever aan publiekrechtelijke rechtssubjecten is toegekend*” (keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik⁹). Pendapat yang sama dikemukakan oleh P. De Haan dengan menyebutkan wewenang pemerintahan tidaklah jatuh dari langit, akan tetapi ditentukan oleh hukum¹⁰

Selanjutnya, dalam KBBI, kata “kewenangan memiliki arti : (1) Hal berwenang; (2) Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kemudian Nicolai memberikan pengertian tentang kewenangan yang berarti kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu¹¹. L. Tonnaer secara tegas mengemukakan bahwa kewenangan pemerintah dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan suatu hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara¹².

Irfan Fachruddin menyimpulkan bahwa kewenangan adalah kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan

⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), hal. 98

¹⁰ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, Hal. 117

¹¹ Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PuKAP-Indonesia, Makassar, 2008, hal. 63

¹² Aminuddin Ilmar, *Loc.cit.*

tindakan tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban¹³.

2. Perbedaan Kewenangan dan Kekuasaan

Dalam literatur Hukum Administrasi Negara dijelaskan bahwa istilah wewenang seringkali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Istilah kekuasaan berasal dari kata “*power*” (Inggris) dan “*macht*” (Belanda). Sehingga, menurut Aminuddin Ilmar, bahwa penempatan istilah antara kewenangan dan kekuasaan haruslah dilakukan dengan cermat dan hati-hati¹⁴. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat¹⁵.

Sementara itu, Mabrun¹⁶ memberikan pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang. Menurutnya kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang secara bulat. Sedangkan wewenang hanya mengikuti bagian tertentu saja. Dengan demikian kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang, menurut Mabrun wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan hukum.

¹³ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT Alumni, Bandung. 2004, hal. 90

¹⁴ Aminuddin Ilmar. *Op.Cit.*. Hal 116

¹⁵ Hijaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Sulawesi Selatan*. Makassar : Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin. 1998, hal . 42.

¹⁶ Mabrun, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah*. Jakarta: Pusaka Sinar Harapan. hal. 41.

3. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini, H.D. van Wijk/ Willem Konijnenbelt¹⁷ mendefinisikan sebagai berikut:

- a) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Selanjutnya F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi¹⁸. Dalam hal mandat dikemukakan bahwa pada mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang .

¹⁷ Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, Hal. 127

¹⁸ Ridwan HR, *Op.Cit.*, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, hal. 75

Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, Menteri secara yuridis¹⁹.

Dalam bukunya Hukum Administrasi Negara, Ridwan menyimpulkan bahwa pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang melainkan hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu ke pejabat yang lain. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil *mandataris* tetap berada pada *mandans*, karena pada dasarnya mandat tersebut bukan pihak lain dari pemberi mandat²⁰.

B. Desa

1. Pengertian Desa

Desa berasal dari bahasa Sansekerta *dhesi* yang berarti “tanah kelahiran”. Desa identik dengan kehidupan agraris dan kesederhanaannya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang Kepala Desa) atau

¹⁹ *Ibid.*, Hal 75

²⁰ *Ibid.*, Hal. 77

desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.²¹

Desa menurut Sutardjo Kartodikusuma²² adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat pemerintahan tersendiri. Lebih jelas Bintaro berpendapat, desa merupakan perwujudan atau kesatuan geografi, sosial, ekonomi, politik dan kultur yang terdapat ditempat itu (suatu daerah), dalam hubungan dan pengaruhnya secara timbal balik dengan daerah lain.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, disebutkan bahwa:

“Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Desa juga didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten, menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Sementara itu, dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah²³ mendefinisikan bahwa:

²¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Offline. Diunduh pada laman website: <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/>. Diakses pada Jumat, 16 Mei 2013.

²² Pengertian, Arti dan Definisi Desa dan Kota – Belajar Pelajaran Ilmu Sosiologi dan Geografi. Diunduh pada laman website <http://www.organisasi.org/1970/01/>. Diakses pada Jumat, 27 Maret 2015. Pukul 01.34 wita.

²³ Lihat, UU No. 2 Tahun 2015 Pasal 1 angka 43, LN – RI Tahun 2015 Nomor. 24 dan TLN-RI Tahun 2015 Nomor 5657.

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Selain itu, didefinisikan pula bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴

Dalam UU Desa Pasal 1 angka (1) menjelaskan bahwa:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di seluruh Indonesia dewasa ini, tercatat berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan.²⁵

Dalam Penjelasan Umum UU Desa diuraikan sebagai berikut:

Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan

²⁴ Lihat, PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa

²⁵ Lihat, Penjelasan Umum UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

*kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.*²⁶

Terkait desa HAW Widjaja secara filosofis menyimpulkan bahwa, desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan yang asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat Istimewa.

2. Sejarah Pengaturan Desa

a. Pengaturan Desa di Masa Hindia Belanda

Jika kita menelusuri sejarah pengaturan desa kita bisa mulai pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan “*Regeeringsreglement*” yang merupakan cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan Desa. Dalam pasal 71 atau pasal 128.I.S. menegaskan tentang kedudukan Desa, yakni: Pertama, bahwa Desa yang dalam peraturan itu disebut “*inlandsche gemeenten*” atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah Desanya sendiri. Kedua, bahwa kepala Desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen). Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya.

²⁶ Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggungjawab dan Hak Asasi Warga Desa)*. Makalah. Diunggah pada laman website: http://jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf Diakses pada 16 Maret 2015 Pukul 17:30 Wita.

Subtansi dalam ordonansi itu juga ditentukan keadaan dimana Kepala Desa dan anggota pemerintah Desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala Desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau Pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari Desa Bumiputera untuk: (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; (b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh Desa.

Berdasarkan Ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga Desa di Jawa dan Madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staasblad* 1906 N0. 83, diubah dengan *Staasblad* 1910 No. 591, *Staadblad*. 1913 No. 235 dan *Staadblad*, 1919 No. 217 dikenal dengan nama "*Islandsche Gemeente-Ordonnantie*". Dalam penjelasan atas *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 disebutkan bahwa ketetapan-ketetapan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah Desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.²⁷

Walaupun berbagai peraturan yang muncul masih jauh dari sempurna, tetapi dalam rangka perundang-undangan Hindia Belanda semuanya telah berhasil menghilangkan keragu-raguan tentang

²⁷ *Op.cit.* <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/01/sejarah-hukum-pengaturan-pemerintahan.html> diakses pada tanggal 28 Februari 2015, pukul 21.09 wita

kedudukan Desa sebagai badan hukum, lebih dari posisi Desa sekedar kesatuan komunal masyarakat.

Menurut Soetardjo Hadikusumo, peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum Desa sebagai pemilik harta benda. Dari sisi kajian sejarah hukum, bahwa pengaturan tentang Desa seperti disebut di atas menimbulkan perdebatan di kalangan akademisi maupun internal pemerintahan kolonial. Misalnya, Van Deventer menyambutnya dengan gembira. Menurut Van Deventer, dengan keluarnya peraturan tentang Desa, hak Desa untuk mendapat dan menguasai milik sendiri telah diberi dasar hukum. Berdasarkan hak itu Desa akan dapat menyusun “pendapatan Desa” sendiri. Hal ini penting berhubungan dengan hendak didirikannya sekolah Desa dan lumbung Desa pada waktu itu.

Sebaliknya Mr. Van Bockel dalam *Koloniale Studien* tahun 1921 mengatakan, bahwa peraturan itu merupakan sebuah tatapraja untuk Desa, yang dimasukkan dengan paksa ke dalam suatu susunan yang asing baginya, dengan tiada mengingat tingkat kecerdasan rakyat dan susunan tatapraja dalam daerah. Van Vollenhoven berpendapat senada. Setelah mengucapkan penghargaan terhadap tujuan ordonansi di atas, yang bermaksud hendak menguatkan kedudukan Desa, maka ia mencela bahwa dalam peraturan itu membuat ordonansi kurang cukup mengindahkan sifat-sifat asli dari Desa di daerah Jawa, Madura dan Pasundan.

Jika memahami dalam konteks perdebatan di atas, akhirnya “*Islandsche Gemeent Ordonantie*” tahun 1906 tidak berlaku untuk empat daerah Swapraja di Surakarta dan Yogyakarta. Di daerah-daerah tadi, yang pada hakekatnya adalah daerah *Negoroagung* di zaman dahulu, dimana otonomi Desa karena percampuran kekuasaan Raja -- antara lain disebabkan oleh *apanage-stelsel* sejak 1755 -- telah menjadi rusak, maka kedudukan Desa sebagai daerah hukum otonom sudah rusak pula.

Hal ini memberikan gambaran, bahwa meski demikian, hukum asli yang menjadi pokok-pokok dasar kebudayaan bangsa, meskipun telah terpendam dibawah reruntuhan Desa asli selama ratusan tahun, setelah kesatuan Desa sebagai daerah hukum itu di daerah Swapraja di Jawa dihidupkan kembali, maka ia hidup kembali juga. Begitu kuatnya, hingga waktu permulaan kemerdekaan di daerah Yogyakarta muncul peraturan untuk menggabungkan desa yang kecil-kecil menjadi kesatuan daerah yang lebih besar. Peraturan itu mengalami kesulitan. Selain itu, sebagai penjelmaan dari kesatuan daerah hukum itu barangkali belum diketahui umum, bahwa daerah Yogyakarta penjualan tanah milik di Desa (malah juga penggadaian) kepada seorang yang bukan penduduk Desa, harus mendapat izin dari rapat Desa.

Sejarah mencatat tahun 1912 pemerintah Pakualaman melancarkan penataan Desa, tertanggal 18 Oktober 1912 untuk distrik Sogan, Kabupaten Adikarta, untuk penataan dimana ordonansi tahun 1906 dipakai sebagai model. Penataan itu diumumkan dalam “*Vaststelling*

*van de gemeenteregeling en gemeentebestuuersregeling in het district Sogan kabupaten Adikarta*²⁸.

Selanjutnya, pada tahun 1918 itu juga Kasultanan Yogyakarta oleh *Rijksbestuurder* ditetapkan sebuah peraturan semacam itu. Peraturan itu diumumkan dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 22. Penataan Pakualaman tahun 1912 pun lalu diganti dan namanya dalam bahasa Belanda disebut “*Regelen betreffende het beheer en de huishoudelijke belangen der inlandche gemeenten in het distriect Slogan kabupaten Adikarta*”, sama dengan peraturan buat Kasultanan. Perubahan itu diumumkan dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 24.

Jika ditelusuri baik di Kasultanan dan Pakualaman, dalam tahun itu diluncurkan peraturan tentang pengangkatan, pemberhentian sementara, pemecatan dari jabatan, tentang penghasilan dan kewajiban pemerintah Desa. Peraturan ini untuk Kasultanan dimuat dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 23, diubah dalam *Rijksblad* tahun 1925 No. 17 dan buat Pakualaman dimuat dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 25 diubah dalam *Rijksblad* No. 17/1925.

Sedangkan, daerah-daerah Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran tidak mempunyai peraturan serupa. Di daerah-daerah itu berlaku peraturan-peraturan lain; bagi Kasunanan termuat dalam *Rijksblad* tahun 1917 No. 33; bagi Mangkunegaran termuat dalam *Rijksblad* tahun 1917 No. 14, yakni peraturan-peraturan yang membagi

²⁸ *Ibid.*

daerah Kasunanan dan daerah Mangkunegaran dalam sejumlah wilayah Desa²⁹.

Berdasarkan riwayat Pasal 71 *Regeringsreglement* 1854 memang yang hendak diatur hanya kedudukan Desa di Jawa dan Madura. Beberapa tahun kemudian pemerintah Hindia Belanda mengetahui bahwa di luar Jawa dan Madura ada juga daerah-daerah hukum seperti Desa-Desa di Jawa. Karena itu, pemerintah kolonial juga menyusun peraturan untuk mengatur kedudukan daerah-daerah itu semacam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* yang berlaku di Jawa dan Madura. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* untuk Karesidenan Amboina termuat dalam Staatblad 1914 No. 629 jo. 1917 No. 223. Peraturan itu namanya: "*Bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der inlandsche gemeenten in de residentie Amboina*", diganti dengan peraturan yang memuat dalam Stbl. 1923 No. 471. Peraturan untuk Sumatera Barat termuat dalam Stbl. 1918 No. 667; mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1918 diganti dengan peraturan termuat dalam Stbl. 1918 No. 667 dan 774 dan dalam Stbl. 1921 No. 803. Untuk karesidenan Bangka termuat dalam Stbl. 1919 No. 453. Peraturan untuk Karesidenan Palembang termuat dalam Staatblad 1919 No. 814; untuk Lampung termuat dalam Stbl. 1922 No. 564; untuk Tapanuli termuat dalam Stbl. 1923 No. 469; untuk daerah Bengkulu termuat dalam Stbl. 1923 No. 470; untuk daerah Belitung termuat dalam Stbl. 1924 No. 75 dan untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur termuat dalam Stbl. 1924 No.

²⁹ *Ibid.*

275; kemudian ditetapkan "*Hogere Inlandsche Verbanden Ordonnantie Buitengewesten*" Stbl. 1938 No. 490 jo. Stbl. 1938 No. 681³⁰.

Jika dianalisa, maka berbagai peraturan itu tampak ambigu. Di satu sisi, pemerintah kolonial membuat peraturan secara beragam (plural) yang disesuaikan dengan konteks lokal yang berbeda. Di sisi lain, berbagai peraturan itu tidak lepas dari kelemahan. Van Vollenhoven selalu mengkritik bahwa peraturan-peraturan itu berbau Barat. Dengan berpegang pada ordonansi-ordonansi itu pemerintah Hindia Belanda telah membentuk -- kadang secara paksa, seperti halnya di Belitung -- daerah-daerah baru yang diberi hak otonomi, dari masyarakat-masyarakat yang belum mempunyai kedudukan sebagai masyarakat hukum; ataupun kesatuan-kesatuan masyarakat yang dulu memang sudah mempunyai kedudukan sebagai daerah hukum, akan tetapi kemudian dirusak oleh kekuasaan Raja-raja atau kekuasaan asing, sehingga hak otonominya telah hilang. Desa-Desa seperti itu terdapat di daerah-daerah Swapraja di Jawa, Belitung dan sebagian dari tanah-tanah partikelir. Desa-Desa baru yang dibentuk atas dasar *Inlandsche gemeente-ordonnantie* terdapat di daerah-daerah Sumatera Timur, Kalimantan, Bangka, Belitung, Sulawesi Selatan, Swapraja di Jawa dan bekas tanah partikelir. Daerah-daerah dimana masyarakat itu dahulu kala sudah mempunyai kedudukan sebagai daerah hukum yang otonom, maka setelah kedudukan itu dihidupkan, maka pemerintah disitu menurut syarat-syarat yang baru berjalan dengan lancar. Hal ini dapat dimengerti sebab meskipun penduduk Desa itu sudah

³⁰ *Ibid.*

lama tidak menjalankan kewajiban sebagai warga Desa yang otonom, tetapi otonomi itu sudah berjalan secara turun-temurun dan menjadi bagian erat dalam kebudayaan rakyat setempat.³¹

Selanjutnya sejarah hukum mencatat, bahwa Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 23 Januari 1941 menyampaikan rancangan Rancangan Desa-*ordonnantie* baru kepada Volksraad. *Ordonnantie* itu kemudian ditetapkan pada tanggal 2 Agustus 1941 (stbl. 1941 no. 356). Substansi Desa *ordonnantie* baru berlainan dengan *ordonnantie-ordonnantie* sebelumnya. Prinsipnya ialah supaya desa diberi keleluasaan untuk berkembang menurut potensi dan kondisinya sendiri. Untuk mencapainya, Desa tidak lagi dikekang dengan berbagai peraturan-peraturan (regulasi) yang mengikat dan instruktif. Berdasarkan atas prinsip itu dalam *Desa-ordonnantie* baru dinyatakan perbedaan antara Desa yang sudah maju dan Desa yang belum maju. Untuk Desa yang sudah maju, pemerintahan dilakukan oleh sebuah Dewan Desa (*Desaraad*), sedang Desa untuk yang belum maju pemerintahan disusun tetap sediakala, yaitu pemerintahan dilakukan oleh Rapat Desa yang dipimpin oleh kepala Desa yang dibantu oleh parentah Desa. Selanjutnya dalam *Desa-ordonnantie* baru itu, pemerintah hendaknya minimal mencampuri dalam rumah tangga Desa dengan peraturan-peraturan yang mengikat, bahkan dalam pemerintahan Desa itu diharuskan lebih banyak menggunakan hukum adat. Namun sampai pada waktu jatuhnya pemerintahan Hindia Belanda *Desa-ordonnantie* itu belum bisa dijalankan.

³¹ *Ibid.*

Dengan demikian, bahwa sejak lahirnya “otonomi baru” bagi Desa yang disajikan dalam *Inlandsche Gemeente-ordonnantie* tahun 1906, maka berturut-turut dengan segala kegiatan diadakan aturan-aturan baru tentang “kas Desa”, “lumbung Desa”, “bank Desa”, “sekolah Desa”, “pamecahan Desa”, “bengkok guru Desa”, “bale Desa”, tebasan pancen dan pajak bumi, “seribu satu aturan berkenaan dengan (mengatur, mengurus, memelihara dan menjaga keamanan hutan), yang semuanya itu menimbulkan satu akibat yaitu menambah beban rakyat berupa uang dan tenaga. Padahal berbagai aturan itu umumnya bukan hanya tidak dimengerti oleh rakyat Desa, akan tetapi juga disangsikan akan manfaatnya bagi rakyat Desa, malah sebagian besar nyata-nyata sangat bertentangan dengan kepentingan Desa dan melanggar hak-hak asasi³².

b. Pengaturan Desa di Masa Jepang

Memasuki pada zaman pemerintahan Jepang, pengaturan mengenai Desa diatur dalam *Osamu Seirei* No. 7 yang ditetapkan pada tanggal 1 Maret Tahun Syoowa 19 (2604 atau 1944). Dari ketentuan *Osamu Seirei* ini ditegaskan bahwa *Kufoo* (Kepala Ku, Kepala Desa) diangkat dengan jalan pemilihan. Sedangkan dewan yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan dan syarat-syarat lain dalam pemilihan *Kufoo* adalah *Gunfoo*. Sedangkan untuk masa jabatan *Kufoo* adalah 4 tahun. *Kufoo* dapat dipecat oleh *Syuucoo*.

Kemudian menurut Suhartono, pada jaman penjajahan Jepang Desa ditempatkan di atas aza (kampung, dusun) yang merupakan institusi

³² *Ibid.*

terbawah. Pada pendudukan Jepang ini, Otonomi Desa kembali dibatasi bahkan Desa dibawah pengaturan dan pengendalian yang sangat ketat. Rakyat Desa dimobilisasi untuk keperluan perang, menjadi satuan-satuan milisi, seperti *Heiho*, *Kaibodan*, *Seinendan*, dan lain-lain. Kepala Desa difungsikan sebagai pengawas rakyat untuk menanam tanaman yang dikehendaki Jepang, seperti jarak, padi dan tebu³³.

c. Pengaturan Desa 1945-1965

Memahami dimulainya desentralisasi dan otonomi daerah menjadi perhatian awal menyusul lahirnya UUD 1945, 18 Agustus 1945. Pada bab IV Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Dalam bagian penjelasan dinyatakan bahwa "Dalam terroir Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa". Selanjutnya dinyatakan juga: "Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Berkaitan *Volksgemeenschappen* penjelasan pasal 18 UUD 1945 tidak menyebutkan jumlah tertentu, akan tetapi menyebutkan contoh yaitu Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Meski dalam UUD 1945 *Zelfbesturende*

³³ *Ibid.*

Landschappen dan *Volksgemeenschappen* diberlakukan sama namun antara keduanya ada perbedaan mendasar. Tidak ada *Landschappen* atau swapraja yang berada dalam wilayah *Volksgemeenschappen*. Secara hirarkhis kedudukan *Zelfbesturende Landschappen* berada di atas *Volksgemeenschappen*. Meski desa-desa di Jawa hanya merupakan salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* seperti yang disebut dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, namun istilah “Desa” digunakan sebagai istilah yang menggantikan istilah *Volksgemeenschappen*³⁴.

Selanjutnya untuk mengatur pemerintahan pasca 17 Agustus 1945, Badan pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan pengumuman No. 2, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Undang-Undang ini mengatur kedudukan Desa dan kekuasaan komite nasional daerah, sebagai badan legislatif yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah. Menurut Koentjoro Poerbopranoto, undang-undang ini dapat dianggap sebagai peraturan desentralisasi yang pertama di Republik Indonesia. Di dalamnya terlihat bahwa letak otonomi terbawah bukanlah kecamatan melainkan Desa, sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri. Desentralisasi itu hanya sempat dilakukan sampai pada daerah tingkat II.

Memperhatikan isinya yang terlalu sederhana, Undang-undang No. 1 Tahun 1945 ini dianggap kurang memuaskan. Maka dirasa perlu membuat undang-undang baru yang lebih sesuai dengan Pasal 18 UUD 1945. Pada saat itu pemerintah menunjuk R.P. Suroso sebagai ketua

³⁴ *Ibid.*

panitia. Setelah melalui berbagai perundingan, Rancangan Undang-Undang (RUU) ini akhirnya disetujui BP KNIP, yang pada tanggal 10 Juli 1948 lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah. Bab 2 Pasal 3 angka 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menegaskan bahwa daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Daerah-daerah ini dibagi atas tiga tingkatan, yaitu Propinsi Kabupaten/kota besar, Desa/kota kecil. Sebuah skema tentang pembagian daerah-daerah dalam 3 tingkatan itu menjadi lampiran undang-undang. Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-usul yang di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menegaskan pula bahwa bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas pemerintah Desa sebagai suatu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.

Selanjutnya, memasuki periode Republik Indonesia Serikat (RIS), Pemerintah Negara Republik Indonesia Timur (NIT) menetapkan suatu peraturan desentralisasi yang dinamakan undang-undang pemerintahan daerah daerah Indonesia Timur, yang dikenal dengan UU No. 44 Tahun 1950. Mengenai tingkatan daerah otonom, menurut UU No.44 Tahun 1950, tersusun atas dua atau tiga tingkatan. Masing-masing adalah (1) Daerah; (2) Daerah bahagian dan (3) daerah anak bahagian³⁵.

³⁵ *Ibid.*

Berikutnya pada bulan Juni 1956 sebuah RUU tentang pemerintahan daerah diajukan Menteri Dalam Negeri ketika itu, Sunaryo, kepada DPR RI hasil Pemilu 1955. Setelah melalui perdebatan dan perundingan Pemerintah dan Fraksi-fraksi dalam DPR RI waktu itu, RUU tersebut diterima dan disetujui secara aklamasi. Pada tanggal 19 Januari 1957 RUU itu diundangkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Jika kita perhatikan, maka UU No. 1/1957 ini berisikan mengenai pengaturan antara lain tentang jumlah tingkatan daerah sebanyak-banyaknya tiga tingkatan, kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Daerah Otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonom biasa dan daerah swapraja.

Kemudian pada tanggal 5 Juli 1959 keluarlah Dekrit Presiden, yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Atas dasar dekrit ini UUDS 1950 tidak berlaku lagi. Dekrit Presiden ini mengantar Republik Indonesia ke alam demokrasi terpimpin dan Gotong Royong. Untuk menyesuaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi terpimpin dan kegotong-royongan, maka pada tanggal 9 September 1959 Presiden mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Dari Pidato Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah ketika menjelaskan isi Penpres No. 6 Tahun 1959, dapat ditarik kesimpulan pokok bahwa, dengan pemberlakuan Penpres No. 6 Tahun 1959 terjadi

pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistik³⁶.

Ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara terbentuk atas Penpres No. 12/1959, yang antara lain menetapkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, yang dalam beberapa bagiannya memuat ketentuan-ketentuan tentang Pemerintah Daerah. Masing-masing adalah: (a) Paragraf 392 mengenai pembagian Daerah dan jumlah tingkatan; (b) Paragraf 393 mengenai desentralisasi; (c) Paragraf 395 mengenai pemerintahan daerah; (d) Paragraf 396 mengenai pemerintahan Desa.

Jika kita perhatikan dalam setiap paragraf antara lain termuat amanat agar dilakukan pembentukan daerah Tingkat II sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 1/1957; dan menyusun Rancangan Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa, yang dinyatakan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan dari masa kolonial dan nasional yang dianggap belum sempurna, yang mengatur tentang kedudukan Desa dalam rangka ketatanegaraan: bentuk dan susunan pemerintahan Desa; tugas dan kewajiban, hak dan kewenangan pemerintah Desa; keuangan pemerintah Desa: serta kemungkinan-kemungkinan badan-badan kesatuan pemerintahan Desa yang sekarang ini menjadi satu pemerintahan yang otonom.

³⁶ *Ibid.*

Berkaitan dengan itu, pemerintah membentuk Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diketuai oleh R.P. Soeroso, atas dasar keputusan presiden No.514 Tahun 1960. Tugas-tugas yang harus diselesaikan oleh panitia adalah:

1. Menyusun Rencana Undang-undang Organik tentang Pemerintahan Daerah Otonom sesuai dengan cita-cita Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mencakup segala pokok-pokok (unsur-unsur) Progresif dari UU No. 22/1948, UU No.1/1957, Perpres No.6/1959 (disempurnakan), Perpres No.5/1960 (disempurnakan), dan Perpres No.2/1961.
2. Menyusun Rencana Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan perundangan dari masa kolonial mengenai pemerintahan Desa sehingga dewasa ini masih berlaku. Selanjutnya setelah bekerja selama dua tahun Panitia Suroso berhasil menyelesaikan 2 rancangan undang-undang: RUU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan Rancangan Undang-undang tentang Desa Praja. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah saat itu, Ipik Gandamana, pada tahun 1963, menyampaikan kedua RUU itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Sebelumnya pada bulan Januari 1963 kedua rancangan itu dibuat dalam sebuah konferensi yang

diikuti oleh seluruh gubernur. Pembahasan kedua RUU di DPRGR cukup lama dan alot. Setelah mengalami berbagai penyesuaian sesuai aspirasi dari banyak pihak, pada tanggal 1 September 1965, DPRGR menetapkannya sebagai undang-undang. Masing-masing menjadi UU No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja.³⁷

d. Pengaturan Desa pada Masa Orde Baru

Sejarah mencatat, bahwa Pemerintah Orde Baru menempatkan isu desentralisasi pemerintahan daerah/Desa setelah atau bahkan di bawah agenda konsolidasi politik dan pembangunan. Pada tahun 1969 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 yang dimaksudkan untuk membekukan Undang-Undang sebelumnya. Lima tahun kemudian pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang betul-betul merupakan versi Orde Baru, yakni Undang-Undang itu merupakan instrumen untuk memperkuat birokratisasi, otoritarianisme, sentralisasi dan pembangunan. Undang-Undang itu bukanlah kebijakan yang berorientasi pada desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah atau membentuk pemerintahan daerah (*local government*), melainkan berorientasi pada pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*). Ini bisa dilihat begitu kuatnya skema

³⁷ *Ibid.*

dekonsentrasi (desentralisasi administratif) ketimbang devolusi (desentralisasi politik) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

Memperhatikan ketentuan awal, termasuk pengertian Desa yang seragam itu, banyak pihak menilai bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 merupakan bentuk Jawanisasi atau menerapkan model Desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di Luar Jawa. Dengan sendirinya UU ini tidak mengakui lagi keberadaan nagari, huta, sosor, marga, negeri, binua, lembang, parangiu dan lain-lain yang umumnya berada di Luar Jawa. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 memaksa Desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Persekutuan sosial Desa lain yang belum sesuai bentuknya dengan Desa dipaksa menyesuaikan diri, melalui upaya misalnya *regrouping* Desa, sehingga tidak dapat disebut Desa lagi.

Hal yang menjadi perhatian bagi masyarakat terutama masyarakat adat di luar Jawa dan Madura adalah implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tersebut menimbulkan dampak negatif. Pemerintah daerah di Luar Jawa dipaksa berlawanan dengan masyarakat adat karena harus menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*Rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata Desa seperti Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, Gampong di Aceh, Huta, Sosor dan lumban di Mandailing, Kutadi Karo, Binua di Kalimantan Barat, Negeri di Sulawesi Utara dan Maluku, Kampung di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, yo di Sentani Irian Jaya, dan lain-lain. Kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan Desa itu harus memiliki

pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban Desa serta menyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal dan nomenklatur berganti nama menjadi Desa, tetapi harus secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979.

Artinya dengan pergantian dari nagari, dusun, marga, gampong, huta, sosor, lumban, binua, lembang, kampung, paraingu, temukung dan yo menjadi Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 maka Desa-Desa hanya berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, dan tidak dinyatakan dapat “mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri”.

e. Pengaturan Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Bergulirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memang tidak mengenal desentralisasi Desa, tetapi para perumusny, misalnya Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal 18 UUD 1945.

Lompatan lain yang tampak dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah pelembagaan demokrasi Desa dengan lahirnya Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai pengganti Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 94

UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan: “Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa”. Sedangkan Pasal 104 menegaskan: Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

f. Pengaturan Desa pasca UU No. 22 Tahun 1999

Selanjutnya pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini pengaturan mengenai Desa terdapat dalam Bab XI yaitu dari Pasal 200 – Pasal 216. Sedangkan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan di atas adalah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang telah disahkan pada tanggal 30 Desember 2005. Keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005 masih menyisakan beberapa persoalan dari sisi substansi dan regulasi. Ada beberapa isu krusial yang muncul dalam kerangka substansi dan regulasi itu³⁸.

Sampai pada tahun 2014, disahkan UU Desa disusul dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, karena dianggap bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut sudah tidak relevan lagi. Kemudian Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014. Pada tanggal 2 Februari 2015 kembali disahkan UU No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 2 tahun 2014

³⁸ *Ibid.*

tentang perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU. Pada UU Pemda tidak dijelaskan secara khusus tentang Desa. Mengenai Desa dapat dilihat pada pelaksanaan kewenangan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Provinsi dan kewenangan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota³⁹. Selain itu dijelaskan mengenai posisi Desa dalam Perangkat Daerah yakni di bawah koordinasi kecamatan⁴⁰.

C. Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul

1. Hak

Hak, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dimaknai: Benar; Milik, kepunyaan; Kewenangan; Kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dsb); Kekuasaan yg benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu; Derajat atau martabat; Wewenang menurut hukum.⁴¹

Dalam literatur berbahasa Inggris kerap kali dikemukakan bahwa hak berdasarkan hukum (*legal rights*) dibedakan dari hak yang timbul dari norma lain. Menurut Paton, hak berdasarkan hukum biasanya diartikan sebagai hak yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Hal senada dikemukakan oleh Sarah Worthington yang menyatakan bahwa *legal rights* sering dilawankan dengan *moral rights*⁴².

³⁹ Lihat, Penjelasan UU No. 2 Tahun 2015 Pasal 20 ayat (1) huruf c dan ayat (3) , LN – RI Tahun 2015 Nomor. 24 dan TLN-RI Tahun 2015 Nomor 5657.

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 221-227

⁴¹ KBBI Offline., *Op.cit.*

⁴² Peter Mahmud Marzuki. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta. 2009. Hal. 163

Pengertian hak dapat dijumpai dalam teori mengenai hakikat hak. Menurut Lord Lloyd of Hamstead dan M.D.A. Freeman terdapat dua teori mengenai hakikat hak, yaitu teori kehendak yang menitikberatkan kepada kehendak atau pilihan dan yang lain teori kepentingan atau teori kemanfaatan⁴³.

Teori kehendak dianut oleh mereka yang berpandangan bahwa tujuan hukum memberikan sebanyak mungkin kepada individu kebebasan apa yang dikehendaknya. Teori ini memandang bahwa pemegang hak dapat berbuat apa saja atas haknya. Ia dapat saja tidak menggunakan hak itu, melepaskannya, melaksanakannya atau tidak berbuat apa-apa atas hak itu. Sedangkan teori kepentingan atau kemanfaatan mendefinisikan hak sebagai kepentingan-kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Kepentingan-kepentingan ini bukan diciptakan oleh negara karena kepentingan-kepentingan itu telah ada dalam kehidupan bermasyarakat dengan negara hanya memilihnya mana yang harus dilindungi⁴⁴.

Dalam menelaah dua teori tersebut, Paton berpendapat bahwa esensi hak bukanlah kekuasaan yang dijamin oleh hukum melainkan kekuasaan yang dijamin oleh hukum untuk merealisasi suatu kepentingan. Untuk menopang pendapat tersebut Paton mengemukakan bahwa kehendak manusia tidak bekerja tanpa maksud apa-apa (*in vacuo*) tetapi menginginkan tujuan-tujuan tertentu, yaitu kepentingan. Selanjutnya Paton mengemukakan bahwa suatu kepentingan adalah suatu tuntutan atau

⁴³ *Ibid.*, Hal. 174

⁴⁴ *Ibid.*, Hal. 175

keinginan individu atau kelompok individu yang ingin dipenuhi oleh individu atau kelompok individu tersebut. Hukum memberikan hak bukan pada keinginan manusia sebagai suatu tujuan melainkan kepada keinginan manusia yang mengejar tujuan yang dibolehkan oleh hukum⁴⁵.

Sejalan dengan Paton, adalah pandangan Meijers. Ia mendefinisikan hak sebagai suatu kewenangan seseorang yang diakui oleh hukum untuk menunaikan kepentingannya. Agak berbeda dari Paton dan Meijers, Houwing memandang hak sebagai suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum dengan cara tertentu. Ia melihat makna hak semata-mata untuk melindungi mereka yang berkepentingan melakukan tindakan guna kepentingan mereka⁴⁶. Pandangan ini berangkat dari satu titik anjak yaitu adanya hak karena diakui dan dilindungi oleh hukum. Sedangkan pandangan Ihering mengandung kebenaran bahwa negara tidak menciptakan kepentingan-kepentingan karena kepentingan itu sudah ada dalam kehidupan bermasyarakat⁴⁷.

Di samping itu, perlu dikemukakan pandangan Ronald Dworkin tentang hak. Menurut Dworkin, hak paling tepat dipahami sebagai nilai yang paling tinggi atas justifikasi latar belakang bagi keputusan politis yang menyatakan suatu tujuan bagi masyarakat secara keseluruhan. Dari pandangan itu Dworkin jelas-jelas menempatkan hak sebagai sesuatu yang harus dijunjung tinggi oleh siapapun⁴⁸.

⁴⁵ *Ibid.*, Hal. 176

⁴⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Loc. Cit.*

⁴⁷ *Ibid.*, Hal. 177

⁴⁸ *Ibid.*, Hal. 178

Hak dapat ditinjau dari beberapa segi, yaitu dari segi eksistensi hak itu sendiri, dari segi keterkaitan hak itu dalam kehidupan bermasyarakat. Dari segi eksistensi hak itu sendiri, terdapat dua macam hak yaitu hak orisinal dan hak derivatif. Dalam kaitannya dengan kehidupan bernegara, terdapat hak-hak dasar dan hak-hak politik. Hak-hak dasar itu sendiri dibedakan antara hak-hak dasar yang bersifat klasik dan hak-hak dasar yang bersifat sosial. Dilihat dari segi keterkaitan antara hak itu dengan kehidupan bermasyarakat, terdapat hak-hak privat yang terdiri dari hak-hak absolut dan hak-hak relatif. Di samping itu, masih terdapat sejenis hak yang lain yang baru menjadi perbincangan pada tahun 1890 di Amerika Serikat yaitu *privacy*⁴⁹.

Hak yang melekat pada manusia yang diciptakan satu paket oleh Allah dengan manusia itu sendiri disebut hak-hak orisinal. Akan tetapi tidak dapat dibantah selain hak yang melekat pada diri manusia secara kodrati memang ada hak yang merupakan bentukan hukum tersebut disebut hak derivatif. Hak-hak orisinal berupa hak hidup, hak atas kebebasan, dan hak milik⁵⁰. Sedangkan hak-hak derivatif timbul karena diciptakan oleh undang-undang, dipraktikkan dalam hukum kebiasaan, dan dituangkan dalam perjanjian, contoh hak untuk menghirup udara segar⁵¹.

Dalam literatur Eropa Kontinental terdapat pengertian hak-hak dasar. Secara sederhana Franken memberi pengertian hak-hak dasar sebagai hak-hak yang dimiliki setiap orang dan dijamin bebas dari

⁴⁹ *Ibid.*, Hal. 185

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, Hal. 188-189

suasana campur tangan negara⁵². Apa yang tertuang dalam *Magna Charta*, *Virginia Bill of Rights*, dan *La Declaration des Droit des l'Hommes et du Citoyes* merupakan hak-hak dasar. W. Duk membedakan antara hak-hak dasar klasik dan hak-hak dasar sosial. Ia memberi contoh hak-hak dasar sosial seperti hak atas lingkungan hidup dan hak untuk mengembangkan budaya. Di antara hak-hak dasar yang bersifat klasik terdapat hak untuk memperoleh pendidikan, hak untuk beragama, hak untuk mengeluarkan pendapat, dan hak untuk berserikat⁵³. Di samping memiliki hak-hak dasar, sebagai warga negara juga mempunyai hak-hak politik. Hak-hak politik berupa hak untuk ikut serta baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hak-hak politik harus dituangkan ke dalam konstitusi⁵⁴.

Selanjutnya, dari segi keterkaitan hak itu dengan kehidupan bermasyarakat terdapat hak-hak privat yang dibedakan atas hak-hak absolut dan hak-hak relatif. Hak-hak absolut dapat dibagi menjadi hak-hak pribadi, hak-hak kekeluargaan, hak-hak kebendaan, dan hak-hak atas barang-barang tidak berwujud⁵⁵. Hak-hak atas kekayaan yang bukan merupakan hak-hak kebendaan merupakan hak-hak relatif. Hak-hak relatif memungkinkan pemegangnya menuntut suatu hak atas subjek hukum tertentu⁵⁶.

Mengenai *privacy*, sebenarnya masuk dalam bilangan hak dasar karena melekat pada aspek ekstensial manusia. Akan tetapi *privacy* lebih

⁵² *Ibid.*, Hal. 189

⁵³ *Ibid.*, Hal. 196

⁵⁴ *Ibid.*, Hal. 198-199

⁵⁵ *Ibid.*, Hal. 201

⁵⁶ *Ibid.*, Hal. 205, Lihat pula pandangan Hohfeld

dari yang dikemukakan Franken tentang hak-hak dasar. Secara umum, *privacy* diartikan sebagai *the right of a person to be free from unwarranted publicity*. Melakukan publikasi yang isinya mengandung identitas seseorang—seperti nama, *image*, atau suara—atau mengkomunikasikan informasi mengenai seseorang, bukan tidak mungkin akan menimbulkan isu mengenai hak atas *privacy*⁵⁷. Di beberapa negara kemudian dikembangkan *Privacy Law*.

Sejak dahulu kala, telah diterima bahwa tidak semua penggunaan hak diperkenankan⁵⁸. Penggunaan hak dalam arti kewenangan semata – mata dengan tujuan untuk merugikan orang lain merupakan sesuatu yang tidak dapat diterima dan disebut sebagai penyalahgunaan hak⁵⁹.

Nicolai kemudian memandang hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan atau perbuatan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu.⁶⁰

Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola (*zelfbesturen*)⁶¹.

2. Kewenangan Desa

Sebelum adanya UU Desa, kewenangan desa diatur pada Bab III Pasal 7 PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pada pasal tersebut

⁵⁷ *Ibid*, Hal. 206

⁵⁸ *Ibid*, Hal. 181

⁵⁹ L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Pradnya Paramitha, Jakarta, 2004, Hal. 53

⁶⁰ P. Nicolai dkk (1994)

⁶¹ Aminuddin Ilmar. *Op.cit.*, Hal 116

menjelaskan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup :

1. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
2. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
3. tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
4. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Selanjutnya, dalam UU Desa menegaskan kewenangan Desa sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 18 sampai Pasal 22 mengenai Kewenangan Desa. Pada UU Desa Pasal 18, kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat Desa. Secara lebih rinci UU Desa Pasal 19 menegaskan bahwa Kewenangan Desa meliputi :

1. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul;
2. Kewenangan lokal berskala desa;
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;

4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Hak Asal Usul

UUD 1945 mengakui dan menghormati hak-hak dan tradisi masyarakat adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam UUD 1945 pasal 18B ayat (2), sebagai berikut :

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.⁶²

Hak asal usul dan adat istiadat desa sebagaimana dijelaskan dalam UU Desa adalah hak yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya yang dimaksud “hak asal usul” adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa⁶³.

⁶² Lihat, UUD 1945 Pasal 12B

⁶³ Lihat, Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, LN-RI Tahun 2014 No. 7 dan TLN-RI Tahun 2014 Nomor 5495.

D. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal tiga asas yakni asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Mengenai ketiga asas ini, akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Desentralisasi

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” = lepas dan “*centerum*” = pusat. Jadi berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat.⁶⁴ Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi⁶⁵.

Corolie Bryant dan Louis G. With dalam *Riwu Kaho* menegaskan bahwa desentralisasi adalah transfer kekuasaan yang dapat dibedakan ke dalam desentralisasi administrasi dan desentralisasi politik. Desentralisasi administrasi berarti pendelagasian wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Ia bekerja dalam kapasitas yang telah ditentukan, baik dalam soal perencanaan maupun dalam hal biaya maupun kekuasaan dan kewenangan yang bervariasi untuk peraturan yang lebih substansial. Sebaliknya, desentralisasi politik adalah pemberian kewenangan dalam membuat keputusan dan pengawasan tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan

⁶⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni Bandung, 2008, hal. 21

⁶⁵ Lihat, UU No. 2 Tahun 2015 pasal 1 angka 8, LN – RI Tahun 2015 Nomor. 24 dan TLN-RI Tahun 2015 Nomor 5657.

kepada badan-badan Pemerintah regional dan lokal. Tujuannya demi pemberdayaan lokal.⁶⁶

Dari aspek politik, Parson juga mendefinisikan desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan dari pemerintahan pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara. Sedangkan Mawhood mendefinisikan desentralisasi adalah *devolution of power from central to local governments*. (Devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah)⁶⁷.

Di kalangan ahli hukum Indonesia desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut RDH Koesoemahatmadja, dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat pada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan atau sering disebut dengan desentralisasi politik)⁶⁸. Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin mengartikan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

⁶⁶ Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara, 2005, Hal. 29

⁶⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2012, Hal. 61.

⁶⁸ *Ibid*, Hal. 64.

Irawan Soejito mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan Pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.⁶⁹

2. Dekonsentrasi

UU Pemda pasal 1 angka 9 mendefinisikan Dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.⁷⁰

Dekonsentrasi oleh Amrah Muslimin didefinisikan sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan Pemerintah Pusat kepada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Irawan Soejito, mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintah atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.⁷¹

3. Tugas pembantuan (*medebewind*)

Dalam sistem pemerintahan lokal, di samping desentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind; co-administration; co-government*) oleh pemerintah

⁶⁹ *Ibid.*, Hal. 65.

⁷⁰ *Op. Cit.*, UU No. 2 Tahun 2015 pasal 1 angka 9, LN – RI Tahun 2015 Nomor. 24 dan TLN-RI Tahun 2015 Nomor 5657. .

⁷¹ Ni'matul Huda, *Loc.Cit.*

kepada daerah otonom. Berdasar asas ini, Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom menetapkan kebijakan mikro beserta implementasinya.⁷² Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.⁷³

Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut.⁷⁴

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu, pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya. Tidak semua

⁷² *Ibid.*, Hal. 67

⁷³ *Op. Cit.*, UU No. 2 Tahun 2015 Pasal 1 angka 11, LN – RI Tahun 2015 Nomor. 24 dan TLN-RI Tahun 2015 Nomor 5657.

⁷⁴ Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hal. 68.

kewenangan dapat dilaksanakan melalui desentralisasi dan dekonsentrasi. Sementara disadari atau tidak, Desa dan Daerah Kabupaten/Kota sebagai organisasi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakatnya akan menjadi ukuran atau parameter bagi masyarakat dalam menilai kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dengan kata lain, baik buruknya kinerja Pemerintahan Daerah dalam berbagai segi akan mengimbas pada citra masyarakat tentang Pemerintah Pusat. Pemerintah sebagai penanggungjawab kesejahteraan rakyat perlu untuk memberikan tugas pembantuan kepada Daerah dan Desa.⁷⁵

UU Pemda juga menyebutkan urusan pemerintahan terbagi atas tiga yakni :

- 1) Urusan pemerintahan absolut yaitu Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yang pelaksanaannya dapat dilaksanakan sendiri atau dilimpahkan ke kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.⁷⁶
- 2) Urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dapat dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah

⁷⁵ Ni'matul Huda, *Loc.Cit.*

⁷⁶ *Op. Cit.*, UU No. 2 Tahun 2015 Pasal 10 ayat (2), LN – RI Tahun 2015 Nomor. 24 dan TLN-RI Tahun 2015 Nomor 5657.

berdasarkan asas Dekonsentrasi atau dengan cara menugasi Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan⁷⁷. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan sendiri oleh Daerah provinsi, dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota, berdasarkan asas Tugas Pembantuan atau dengan cara menugasi Desa⁷⁸. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/ kota diselenggarakan sendiri oleh Daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada Desa⁷⁹.

- 3) Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan, dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota dibantu instansi vertikal di wilayah masing-masing.

⁷⁷ *Ibid*, Pasal 19 ayat (1)

⁷⁸ *Ibid*, Pasal 20 ayat (1)

⁷⁹ *Ibid*, Pasal 20 ayat (3)

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Dalam rangka pengumpulan data, informasi dan dasar-dasar hukum dalam penyusunan skripsi ini, maka lokasi penelitian dilakukan di Desa Tompobulu, Kabupaten Sinjai, Provinsi Sulawesi Selatan dengan pertimbangan bahwa objek yang akan dibahas tentang pelaksanaan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul bertempat di lokasi tersebut.

B. Jenis Penelitian

Berdasarkan fokus penelitiannya, penelitian hukum dibagi lagi menjadi beberapa jenis. Abdulkadir Muhammad membagi menjadi tiga, yaitu, penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif-empiris, penelitian hukum empiris yang dibagi berdasarkan fokus penelitiannya.⁸⁰

Penulis memutuskan menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris untuk meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini sebagai metode penelitian hukum berdasarkan fokus penelitiannya. Penggunaan metode penelitian hukum normatif-empiris dalam upaya penelitian dan penulisan skripsi ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan penulis dalam menyusun skripsi ini. Sebagaimana diterangkan di atas, penelitian hukum yang dilakukan penulis dimulai dengan mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif tertulis yakni Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang

⁸⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1 Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004, Hal. 52

Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa khususnya mengenai kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul, baru kemudian mengkaji penerapan-penerapan hukum positif tertulis tersebut di Desa Tompobulu, Kabupaten Sinjai.

C. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis dan sumber data dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua jenis data yang bersumber dari :

- a) Data primer adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh penulis secara langsung dari sumber datanya yakni di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai. Data primer tersebut disebut juga sebagai data asli atau data baru yang memiliki sifat *up to date* (*kebaruan*).
- b) Data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan penulis dari berbagai sumber yang telah ada. Data sekunder ini, penulis peroleh berbagai literatur-literatur yang ada yang terkait dengan permasalahan kewenangan, pemerintahan desa dan hak asal usul.

D. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

- a) Wawancara (*interview*) yang dilakukan pada narasumber yang terdapat pada lokasi penelitian dan juga pakar terkait objek yang akan dikaji.

- b) Pengamatan (*observasi*) langsung di lokasi penelitian.
- c) Telaah pustaka (*library research*), pengumpulan intisari dari dokumen, buku, jurnal, majalah, surat kabar dan sumber yang berasal dari internet atau laporan-laporan yang berhubungan dengan topik permasalahan yang diteliti.

E. Analisis Data

Teknik analisa data yang penulis gunakan adalah teknik analisis deskriptif, berlandaskan materi dan data yang berhubungan dengan topik pembahasan. Penulis menggambarkan dan menjelaskan permasalahan secara sistematis sesuai dengan fakta yang terjadi di lokasi penelitian melalui sejumlah faktor yang relevan dengan penelitian ini, lalu ditarik sebuah kesimpulan.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah di Desa Tompobulu, Kecamatan Bulupoddo Kabupaten Sinjai.

1. Kabupaten Sinjai

Kabupaten ini terletak di pantai timur bagian selatan jazirah Sulawesi Selatan yang berjarak lebih kurang 223 km dari kota Makassar (ibu kota Propinsi Sulawesi Selatan).

Secara geografis Kabupaten Sinjai terletak antara $5^{\circ}2'56''$ sampai $5^{\circ}21'16''$ Lintang Selatan dan antara $119^{\circ}56'30''$ sampai $120^{\circ}25'33''$ Bujur Timur. Di sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Bone, di sebelah Timur dengan Teluk Bone, di sebelah Selatan dengan Kabupaten Bulukumba dan di Sebelah Barat dengan Kabupaten Gowa.

Secara Morfologi, daerah ini lebih dari 55,5% terdiri dari daerah dataran tinggi (100 – 500 meter dari permukaan laut). Secara Klimatologi terletak pada posisi iklim musim timur dimana bulan basah jatuh antara bulan April sampai Oktober dan bulan kering antara Oktober sampai April

Secara ekonomi, daerah ini memiliki letak strategis karena memiliki dua jalur perhubungan, yaitu darat dan laut. Jalur darat menghubungkan kota-kota kabupaten atau kota propinsi yang menjadi pusat kegiatan ekonomi. Sedang jalur laut digunakan untuk hubungan antar daerah di luar propinsi Sulawesi Selatan.

Adapun sejarah singkatnya sebagai berikut :

Kabupaten Sinjai seperti yang dikenal sekarang, dahulu terdiri dari beberapa kerajaan-kerajaan, seperti kerajaan-kerajaan yang tergabung dalam federasi Tellulimpoe dan kerajaan-kerajaan yang tergabung dalam Pitulimpoe. Tellulimpoe terdiri dari kerajaan-kerajaan yang berada di dekat pesisir pantai yaitu Kerajaan Tondong, Bulu-Bulu dan Lamatti. Sedangkan Pitulimpoe adalah kerajaan-kerajaan yang berada di dataran tinggi yaitu kerajaan Turungeng, Manimpahoi, Terasa, Pao, Manipi, Suka, dan Bala Suka.

Bila ditelusuri hubungan antara kerajaan-kerajaan yang ada di Kabupaten Sinjai di masa lalu maka nampaklah dengan jelas bahwa hubungan itu terjalin dengan erat oleh tali kekeluargaan yang dalam bahasa bugis disebut Sijai artinya sama jahitannya. Hal ini diperjelas dengan adanya gagasan dari Lamassiajeng Raja Lamatti X untuk memperkokoh bersatunya antara kerajaan Bulu-Bulu dengan Lamatti dengan ungkapannya Pasijai Singkurenna Lamatti Bulu-Bulu artinya satukan keyakinan antara Lamatti dengan Bulu-Bulu sehingga setelah meninggal beliau dikenal dengan Puatta Matinroe Risijaina. Kabupaten Sinjai memiliki luas 819,96 km² yang tersebar ke dalam 67 Desa dan 13 kelurahan⁸¹.

2. Desa Tompobulu

Desa Tompobulu adalah salah satu desa di Kabupaten Sinjai yang terletak di Kecamatan Bulupoddo. Desa ini terbentuk pada Tahun 1989

⁸¹ Profil Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Sinjai.

yang ditandai dengan pelantikan Sahwiah sebagai Desa Persiapan yang dilantik pada tahun 1989. Desa Tompobulu adalah Desa Pemekaran dari Desa Duampanuae menjadi desa persiapan pada Tahun 1989 yang membawahi tiga dusun yakni Dusun Data, Salohe dan kawasan adat Dusun Karampuang. Pada tahun 1992 Desa Tompobulu menjadi Desa Definitif dan dimekarkan menjadi 5 dusun yakni Dusun Data, Dusun Laiya, Dusun Balle, Dusun Salohe, dan Dusun Karampuang. Tahun 2005 kembali dilakukan pemekaran dari Dusun Data yakni Dusun Aholiang dan Tahun 2007 Dusun Salohe dimekarkan yaitu Dusun Bulu.

Adapun Kepala Desa yang pernah menjabat di Desa Tompobulu adalah:

- a) Sahwiah pada tahun 1989-1992;
- b) Sawiah pada tahun 1992-2008;
- c) Drs. Abdul Muin pada tahun 2008-2013;
- d) Sempat dijabat oleh Pelaksana Tugas Muh. Basri, S.Sos
- e) Sekarang dijabat oleh Mahmuddin yang terpilih pada Pemilihan Kepala Desa 2015.

Berdasarkan data dari tingkat perkembangan Desa Tompobulu, penduduknya berjumlah 2.965 jiwa. Penduduk tersebut merupakan mayoritas suku Bugis yang mata pencahariannya adalah petani.. Masih menganut adat istiadat orang terdahulu yakni Mappogau Sihanua, Mabbisa Lompo, Massikkiri, dan Manre Ase Baru yang dimaknai sebagai rasa syukur atas keberhasilan usaha yang mereka lakukan⁸².

⁸² Ibid.

Adat istiadat yang dianut oleh masyarakat Desa Tompobulu tersebut merupakan pengaruh besar dari keberadaan kawasan adat. Dahulu sebelum ada Desa semua aktifitas di masyarakat dipimpin oleh Kepala Adat sekarang berkoordinasi dengan Kepala Desa.

Simbol keagungan dan keberhasilan dalam tatanan kehidupan didasarkan pada keagungan seorang perempuan. Pemahaman ini diyakini menjadi faktor besar yang berpengaruh terhadap kepemimpinan Sahwiah sebagai Kepala Desa selama 13 tahun. Kepemimpinan Sahwiah dinilai sangat kharismatik, jika saja berdasarkan ketentuan adat, Sahwiah bisa tetap menjadi Kepala Desa di Tompobulu⁸³.

B. Pelaksanaan Kewenangan berdasarkan Hak Asal Usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai

Desa Tompobulu, sebagai salah satu desa memiliki setidaknya 4 (empat) kewenangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, salah satunya adalah kewenangan berdasarkan hak asal-usul.

Kewenangan ini secara jelas diberikan kepada desa sepenuhnya karena Undang-undang menyatakan bahwa baik dari segi pengaturan maupun pengurusannya dilaksanakan oleh Desa sama halnya dengan kewenangan lokal berskala desa. Prinsipnya adalah desa diberikan keleluasaan untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kondisinya sendiri. Berbeda dengan 2 (dua) kewenangan lain yang pengaturannya bukan menjadi kewenangan desa tetapi wewenang pengaturan ada pada

⁸³ Muhammad Basri B Patongai, Peneliti Kebudayaan dan Adat Istiadat di Kabupaten Sinjai, tanggal 30 April 2015.

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota.

Kewenangan Desa dalam Pasal 1 angka 13 Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai Nomor 10 Tahun 2014 adalah hak dan kekuasaan Pemerintah Desa dalam menyelenggarakan rumah tangganya sendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah.

Status desa Tompobulu memang bukan desa adat namun sebagai desa administratif sehingga struktur pemerintahan desanya sama seperti desa lain di Kabupaten Sinjai. Fakta menarik adalah keberadaan warisan yang masih hidup di desa tersebut seperti sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan adat, pranata dan hukum adat, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat desa. Hal ini menjadi peluang besar bagi Pemerintah Desa Tompobulu untuk diberikan kewenangan secara penuh oleh Pemerintah daerah dalam pengaturan dan pengurusan Desa sebagaimana yang dimaksudkan adalah kewenangan berdasarkan hak asal usul.

Desa Tompobulu pada tahun 2007 telah mengharumkan nama Kabupaten Sinjai yakni sebagai juara lomba desa tingkat nasional. Perlu diketahui bahwa yang menjadi faktor pendorong diraihnya gelar juara lomba desa pada saat itu adalah keberadaan warisan yang masih hidup berupa masyarakat adat, lembaga, pranata dan hukum adat, di salah satu dusunnya yakni Karampuang. Hasil penilaian menunjukkan bahwa

tidak ada satupun kasus kriminal tercatat di Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan yang berasal dari Desa Tompobulu karena semua telah selesai di tataran lembaga adat.

Adapun rincian lembaga, pranata dan hukum adat serta kesepakatan masyarakat sebagai berikut:

Pangngaderreng atau disetarakan dengan kekuasaan legislatif :

- a. Arung
- b. Gella'
- c. Sanro
- d. Guru

Posisi keempatnya setara dikenal dengan istilah artinya dalam musyawarah pendapat keempatnya sama didengarkan dalam rangka menentukan keputusan. Menariknya dari keempat *Pangngaderreng* ini, salah satunya harus perempuan yaitu *Sanro* karena banyak sekali ritual adat yang melibatkan perempuan. Sekarang ini dimaknai sebagai gender. Keempat *Pangngaderreng* ini terikat perjanjian "*tellura' biicara*", yang bermakna dalam pengambilan keputusan ataupun membatalkan putusan harus seia sekata.

Dalam ritual adatnya, mereka memiliki tanggung jawab masing-masing. *Arung* menjadi penanggungjawab ritual *Mappugau Sihanua* (pesta untuk para leluhur), *Gella* untuk ritual *Mabbissa Lompo* (upacara untuk pertanian), *Makkaharu* (untuk kesejahteraan sosial) dipegang oleh *Sanro* serta ritual *mattola' bala* dipimpin oleh Guru.

Pakkatenni Ade' atau *Pareha Ade'* atau disetarakan dengan kekuasaan eksekutif. *Tomatoa* dikenal sebagai *pakkatenni ade'* tertinggi. Dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh *Gella'*, *Sanro* dan *Guru*. Ketiganya dibantu lagi oleh *bali tudangeng* yang disetarakan dengan Direktorat Jenderal. Misalnya *Gella* dibantu oleh *Pa'lonlara* yang mengurus jadwal tanaman yakni penentuan hari baik dan hari buruk untuk menanam. Ada juga *uragi* yang mengurus infrastruktur seperti rumah adat.

Demikian halnya dengan *Sanro*, ia dibantu oleh *Pappajo* yang mengetahui dan mengatur posisi dan jumlah hidangan ritual serta *Pinati'* yang bertugas memimpin ritual. *Guru* dibantu oleh *hate'*. Dalam menjalankan keseluruhan tugas eksekutif ini *Arung* dan *Gella* dibantu juga oleh *Ana' Malolo* atau disetarakan dengan Sekretaris Negara. Posisi Raja dalam struktur ini berada di bawah *Pangngaderreng* dan *Pakkatenni Ade'*. Hubungan kelembagaan dengan Raja adalah garis komando sedangkan terhadap sesama *Pangngaderreng* dan *pakkatenni ade'* adalah garis koordinasi saja.

Selanjutnya adalah Pengadilan Adat. Keberadaan Pengadilan Adat jauh lebih dipercaya dari hukum positif/hukum nasional. Pengadilan Adat ini dijalankan sendiri berdasarkan hukum adat. Dalam menjalankan pengadilan adat ini tetap ada pemisahan tindakan atau kejahatan jenis apa yang harus diambil alih oleh adat dan yang harus diserahkan pada hukum positif. Meskipun demikian kadang-kadang Negara lebih memilih penyelesaian melalui mekanisme hukum adat.

Ada 4 perkara yang diserahkan oleh adat kepada Negara yakni :

- a. *Mappuno tau* atau pembunuhan termasuk penganiayaan berat.
- b. *Tuttu* atau fitnah atau pencemaran nama baik.
- c. *Lahang* atau kasus seksual.
- d. *Mesolla* atau curiga terus menerus terhadap orang lain sehingga mengganggu kestabilan.

Adat dalam ketentuannya memang membagi perkara menjadi dua yakni *tahana ade'e* (bagian adat) dan *tahana makkuasae* (bagian pemerintah). Adanya pembagian itu dalam rangka menyeimbangkan fungsi adat dengan Pemerintah/Negara meskipun ternyata masyarakat lebih memilih penyelesaian secara adat. Selain perkara yang sifatnya pidana, perkara lain yang seringkali diselesaikan secara aturan adat adalah perkara perdata khususnya tanah. Dalam pembagian tanah warisan misalnya, bagian masing-masing ahli waris ialah barangsiapa yang lebih banyak berada di daerahnya dan mengurus kedua orangtuanya maka dialah pemegang warisan terbanyak.

Pengadilan adat memiliki tiga tingkatan yakni :

- a. Tingkatan *Ana' malolo* yakni untuk tahap perdamaian.
- b. Tingkatan *Gella*, yakni jika tidak ditemukan jalan damai.
- c. Tingkatan *Tomatoa*, jika tingkatan pertama dan kedua masalah tidak selesai. Ketiga tingkatan yang dilalui sama dengan pengadilan biasa yakni menghadirkan saksi-saksi, barang bukti dan sebagainya. Pada tingkatan *Tomatoa* inilah seseorang yang dinyatakan bersalah dibawa ke bagian bawah rumah, ditutup

pintu, diberi penghalang, dibacakan kesalahannya kemudian dibacakan sumpah serta sanksi-sanksinya yang tidak bisa diganggu gugat.

Kitab yang digunakan memutus perkara disejajarkan dengan dikenal dengan nama *Lontara*. *Lontara* ini terdiri atas 4 buku. Sebelum putusan adat dibacakan, pihak yang berperkara harus dicek kondisinya oleh *Tomatoa*, tidak boleh “*cakkaruddu*” atau dalam keadaan tidak waras, dan harus “*madeceng*” atau dalam keadaan sehat. Para pengambil keputusan juga tidak boleh “*malihase*ng” yang berarti mengharapkan sogokan dari pihak yang berperkara atau “*temmesso*” yang berarti apakah sudah menerima janji dari pihak yang berperkara. Sikap ini adalah pengharapan besar masyarakat terhadap pengadilan yang jujur.

Pemerintah Desa Tompobulu mengakui besarnya pengaruh keberadaan lembaga adat serta perannya sebagai mitra pemerintahan desa dalam menata pemerintahan yang lebih baik. Hal tersebut sebagaimana dijelaskan dalam visi misi Pembangunan Desa Tompobulu sebagai berikut :

a) Visi

Mengedepankan Pelayanan Publik yang ditopang oleh Lembaga Adat sebagai mitra pemerintah desa dalam menata pemerintahan yang lebih baik, meningkatkan pembangunan di semua sektor dan membangun sumber daya manusia seutuhnya.

b) Misi

- 1) Mewujudkan Desa Tompobulu sebagai Desa yang berbudaya melalui lembaga adat dan menjadikan Desa Tompobulu sebagai salah satu sentra pertanian, perkebunan dan peternakan di Kabupaten Sinjai.
- 2) Menciptakan budaya prilaku santun, sehat, bersih dan mandiri.
- 3) Menciptakan Desa Tompobulu yang aman dan tenteram.

Menurut Muhannis⁸⁴, sejauh ini keberadaan lembaga adat tidak pernah menjadi masalah dalam kaitannya dengan pelaksanaan pemerintahan desa. Pemangku adat beserta masyarakat yang tunduk pada hukum adat masih menghargai keberadaan Pemerintah Desa setempat selaku Pemerintah yang membawahi mereka, secara istilah dikenal dengan *makkarua rikuasae*. Bahkan menurutnya desa seringkali malah terbantu dengan keberadaan para pemangku adat untuk menggerakkan masyarakat desa pada pelaksanaan kegiatan berskala desa. Meskipun memang sejauh ini koordinasi secara baku antara lembaga adat yang ada dengan Pemerintahan Desa belum diatur.

Hal senada diungkapkan oleh Puang Lolo bahwa ada hal menonjol yang ditunjukkan dengan keberadaan pemangku adat. Ia memberikan contoh pada saat kegiatan gotong royong desa kadangkala hanya dihadiri beberapa orang saja tetapi pada saat pemangku adat (*Gella*) memanggil dan memberikan arahan, maka barulah masyarakat berbondong-bondong datang.

⁸⁴ Muhannis, Budayawan dan Peneliti Sinjai, Wawancara tanggal 05 Mei 2015.

Kehidupan masyarakat dan pengaruh keberadaannya memperlihatkan fakta bahwa Adat membutuhkan keleluasaan untuk berjalan seiring dengan berkembangnya peraturan perundang-undangan tentang desa. Pada kenyataannya upaya mempertahankan nilai dan warisan hidup masyarakat dalam rangka pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul belum sepenuhnya menjadi perhatian utama Pemerintah Daerah Kabupaten Sinjai. Hal ini terlihat dengan upaya pemerintah yang ditunjukkan hanya sebatas memberikan bantuan dana untuk pelaksanaan upacara adat yang dinilai sebagai ikon desa sebagaimana diungkapkan oleh Muhannis.

Pada tataran konsep pembangunan dan pelaksanaan kewenangan desa khususnya di Desa Tompobulu sangat mempertimbangkan aspek pelaksanaan kewenangan yang ditekankan pada kewenangan berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat masyarakat setempat. Masyarakat Desa Tompobulu juga telah melakukan pelaksanaan beberapa kewenangan yang dimaksud dalam Undang-Undang Desa. Terhadap lembaga adat Pemerintah Desa menilai masih kurangnya perhatian Pemerintah Daerah dalam pemberdayaannya padahal lembaga adat ini merupakan asset daerah serta mitra Pemerintah Desa yang diakui banyak pihak⁸⁵.

Berikut adalah rincian kewenangan desa di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai sebagaimana amanat Undang-Undang Desa⁸⁶ yang

⁸⁵ Lihat, Bab III Potensi Masalah, Peraturan Desa Tompobulu Nomor 1 Tahun 2015.

⁸⁶ Andi Yusran Maddolangeng, Kepala Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Sinjai. Wawancara tanggal 22 Juli 2015.

sudah terlaksana namun semuanya belum dituangkan dalam bentuk Peraturan Desa.

- 1) Kewenangan berdasarkan asal-usul diantaranya :
 - a) Penyelesaian perkara-perkara yang harus melalui mekanisme dan ketentuan adat terlebih dahulu. Perkara-perkara tidak boleh sampai pada tingkatan kepolisian dan seterusnya jika belum diselesaikan secara adat di Desa Tompobulu. Seperti dalam perkara pidana melalui Pengadilan Adat dengan mekanisme seperti dijelaskan sebelumnya.
 - b) Perkara atau kasus tanah diselesaikan dengan koordinasi antara Pemerintah Desa dengan Pemangku Adat. Di Desa Tompobulu pernah diadakan sidang pembagian warisan tanah dimana seorang anak yang tidak mengurus orangtuanya sewaktu sakit hanya diberikan warisan 1 meter tanah oleh putusan adat, dan putusan tersebut diterima oleh semua pihak⁸⁷.
 - c) Perkawinan, yakni adanya penentuan tanggal pernikahan melalui kesepakatan adat beserta bentuk dan rangkaian prosesi pernikahan.
 - d) Kemudian contoh lain adalah dalam kasus perceraian dikenal proses *maddeceng*. Proses ini merupakan proses yang harus ditempuh oleh masyarakat Desa Tompobulu sebelum

⁸⁷ Sidang pembagian warisan ini dihadiri oleh Muhannis. Menurutnya pada saat itu seorang anak yang merantau pada saat orangtuanya sakit-sakitan tidak pernah mengurus orangtua bahkan tidak mengirimi orangtuanya dana untuk pengobatan, dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut maka diputuskan warisan terbesar diberikan pada adiknya yang mengurus orangtuanya selama sakitnya.

mengajukan gugatan perceraian ke Pengadilan. Proses *maddeceng* ini dihadiri oleh kedua belah pihak yang akan bercerai, kepala desa dan perwakilan adat yaitu *Sanro*. Perceraian yang diselesaikan dengan proses ini sebagian besar tidak sampai pada tahap gugatan Pengadilan bahkan seringkali pasangan suami istri di Desa Tompobulu tidak jadi bercerai.

2) Kewenangan lokal berskala desa, yakni;

- a) Pengelolaan Pasar Desa. Pasar Desa Tompobulu bernama *Pasar Mangopi*. Pasar ini diatur dan diurus oleh Desa namun karena perkembangannya terutama ketika Pemerintah Daerah membantu pembangunan pasar maka ada pembagian retribusi pasar antara Pemerintah Desa dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sinjai. Status tanah yang digunakan sebagai lokasi pasar adalah tanah milik desa. Pengelolaan Pasar Desa masih belum maksimal karena belum ditopang oleh kelengkapan seperti petugas pasar untuk menarik retribusi dan belum adanya penataan sehingga para penjual di pasar masih semrawut.
- b) Pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat desa. Sampai saat ini Pemerintah Desa belum membuat aturan baku dalam bentuk Peraturan Desa tentang pemukiman masyarakat desa namun Pemerintah Desa Tompobulu telah melakukan pengaturannya secara lisan melalui penyampaian terkait area pemukiman, area untuk pertanian dan sebagainya termasuk area yang digunakan untuk kepentingan umum. Selain

pengaturan area, setiap akan membangun rumah juga harus melalui koordinasi kepala desa.

- 3) Kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Daerah, yakni :
 - a) Bidang Pertanian. Masyarakat Desa Tompobulu hidup dengan bergantung pada bidang pertanian, hal tersebut menjadikan Pemerintah Daerah Kabupaten Sinjai menyerahkan kewenangan ini pada Pemerintah Desa Tompobulu. Pemerintah Desa memberikan himbauan kepada masyarakat untuk menanam berbagai tanaman pertanian (selain padi/jagung) seperti cabai dan sayuran.
 - b) Bidang Kehutanan. Pemerintah Desa setelah penyerahan kewenangan ini berkewajiban untuk membuat larangan dan/atau pembatasan untuk menebang pohon baik yang berada di hutan maupun di kebun-kebun milik masyarakat Tompobulu sendiri. Pada pelaksanaannya sebelum melakukan penebangan pohon selain harus mendapat izin Pemerintah Desa juga harus mendapat persetujuan adat.
 - c) Bidang Kesehatan yakni Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu). Bidang ini tidak diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Desa yakni dalam hal penentuan waktu pelaksanaan. Setelah adanya dana pengelolaan untuk tiap desa maka pengelolaan sarana dan prasarana diserahkan kepada Pemerintah Desa.

C. Mekanisme Pengaturan Kewenangan berdasarkan Hak Asal usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai

Sebagaimana amanat UUD Negara Republik Indonesia, UU Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Terkait dengan desa adat, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 diatur ketentuan mengenai perubahan status Desa menjadi menjadi Desa Adat⁸⁸, berbeda halnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 yang hanya membatasi perubahan status Desa meliputi : Desa menjadi Kelurahan, Kelurahan menjadi Desa dan Desa Adat menjadi Desa.

Peraturan Pemerintah tersebut merupakan tantangan sekaligus peluang bagi Pemerintah Daerah pada umumnya dan Pemerintah Desa pada khususnya untuk melihat kembali potensi Desa Tompobulu. Pemerintah Daerah wajib mengetahui potensi setiap desa dalam rangka melestarikan dan memajukan adat, tradisi dan budaya masyarakat desa yang sejalan dengan asas pengakuan atau pengakuan terhadap hak asal usul. Selain itu, penting memahami potensi desa dalam rangka memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa tersebut dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 ini tentunya harus dijadikan momentum untuk memperhatikan eksistensi desa dikaitkan dengan pelaksanaan kewenangannya.

⁸⁸ Lihat, Pasal 20 PP Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2015. LN-RI Tahun 2014 Nomor 123, TLN-RI Nomor 5539.

Kewenangan Desa di Kabupaten Sinjai secara umum diatur dalam pasal 2 Perda Nomor 10 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten Kepada Desa, urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan Hak asal-usul desa;
- b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Daerah; dan
- d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Urusan Pemerintahan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten yang diserahkan pengaturannya kepada desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf c, adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat⁸⁹. Adapun urusan yang dimaksud berjumlah terbagi ke dalam 32 bidang⁹⁰. Untuk melaksanakan urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Desa diatur dalam Peraturan Desa dengan berpedoman pada Peraturan Bupati.

Mekanisme pengaturan pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai pada dasarnya sama

⁸⁹ Lihat Perda Kabupaten Sinjai Nomor 10 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten Kepada Desa.

⁹⁰ *Ibid.* Pasal 4 ayat (1)

dengan pengaturan kewenangan lain yang seharusnya pelaksanaannya diatur secara baku dalam bentuk Peraturan Desa.

- 1) Pemerintah Desa diberikan kesempatan untuk melakukan musyawarah bersama Perangkat Desa termasuk BPD dan pelibatan masyarakat Desa untuk melihat potensi Desa.
- 2) Hasil musyawarah berupa daftar masalah potensi desa diajukan kepada Pemerintah Daerah untuk dibahas bersama dengan Tim Evaluasi.
- 3) Hasil evaluasi diserahkan kembali kepada Pemerintah Desa dan BPD untuk dibuatkan rancangan Peraturan Desa.
- 4) Rancangan Peraturan Desa yang telah dibuat oleh Pemerintah Desa/BPD dimasukkan ke Pemerintah Daerah melalui bagian Pemerintahan Desa.
- 5) Dalam hal terdapat rancangan Peraturan Desa prakarsa Pemerintah Desa dan usulan BPD mengenai hal yang sama untuk dibahas dalam waktu pembahasan yang sama, maka didahulukan rancangan Peraturan Desa usulan BPD sedangkan Rancangan Peraturan Desa usulan Kepala Desa digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.
- 6) Rancangan peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan.

- 7) Rancangan peraturan Desa ditetapkan oleh kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa.
- 8) Peraturan Desa yang telah dibubuhi tanda tangan disampaikan kepada Sekretaris Desa untuk diundangkan.

Urusan Pemerintahan Daerah yang akan diserahkan kepada Desa diatur dalam Perda Nomor 10 Tahun 2014. Penyerahan urusan dilaksanakan dengan dua cara yakni :

1. Penyerahan langsung dari Pemerintah Daerah Kabupaten kepada Desa yang telah dipandang mampu melaksanakannya secara efektif, efisien dan akuntabel; atau
2. Permintaan Pemerintah Desa.

Dalam hal penyerahan urusan Pemerintah Kabupaten kepada Desa, Bupati melakukan pengkajian dan evaluasi terhadap jenis urusan yang akan diserahkan kepada Desa dengan mempertimbangkan aspek letak geografis, kemampuan keuangan, efisien dan efektifitas. Bupati dapat membentuk tim dibawah koordinasi Wakil Bupati dengan Ketua Pelaksana Sekretaris Daerah yang anggotanya terdiri dari Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait sesuai dengan kebutuhan kemudian dibahas kembali bersama BPD dan menunggu kesiapan Desa melalui Keputusan Kepala Desa. Penyerahan urusan melalui mekanisme permintaan Pemerintah Desa ditetapkan dalam bentuk Keputusan Bupati yang dapat mengabulkan atau menolak permintaan Kepala Desa setelah melalui evaluasi dan pengkajian.

Selain mekanisme penyerahan, diatur pula mengenai tata cara penambahan urusan. Mekanisme penambahan urusan pemerintahan daerah yang diserahkan kepada desa atas permintaan Pemerintah Desa. Adapun dalam hal daerah melalui tim evaluasi dan pengkajiannya menganggap desa belum siap atau tidak mampu melaksanakan urusan yang diserahkan tersebut maka Bupati dapat menarik urusan disertai penghentian sumber daya pendukungnya melalui Peraturan Bupati.

Basri⁹¹ mengungkapkan bahwa sejauh ini baik Peraturan Daerah tentang Desa maupun Peraturan Desa sendiri masih dalam tahap penggodokan. Sejalan dengan itu Aniwati Amir⁹² juga mengungkapkan bahwa adanya Undang-Undang Desa ini tergolong baru, Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati semua masih dalam proses pembahasan atau legislasi.

Beberapa kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam proses legislasi sehingga menyebabkan kurang tertatanya Pemerintahan Desa yakni sebagai berikut :

- 1) Perangkat Desa yang lengkap pada kenyataannya belum mampu berjalan secara maksimal karena faktor usia dan minimnya kualitas sumber daya manusia.
- 2) Perangkat Desa belum memiliki pemahaman yang memadai terutama dalam menyusun sebuah peraturan desa sehingga ke depannya Pemerintah Daerah akan melakukan pelatihan-

⁹¹ Pelaksana Tugas Kepala Desa sebelum Pilkades 2015, Wawancara tanggal 28 April 2014.

⁹² Sekretaris Bagian Pemerintahan Desa Kabupaten Sinjai, Wawancara tanggal 4 Mei 2015.

pelatihan pembuatan Peraturan Desa kepada Perangkat Desa, BPD, dan masyarakat dalam rangka percepatan proses legislasi sejumlah pelaksanaan kewenangan desa.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Untuk mengakhiri pembahasan ini maka penulis menarik kesimpulan diantaranya sebagai berikut:

1. Ciri khas yang dimiliki Pemerintahan Desa sebagai wujud keaslian Pemerintahan lokal (Desa) adalah keberadaan Lembaga Adat. Keberadaan lembaga adat di Desa Tompobulu masih menunjukkan eksistensinya, penyelesaian masalah-masalah sosial-kemasyarakatan tetap berjalan dan diakui oleh masyarakat setempat, termasuk model pemerintahan Adat. Upaya mempertahankan nilai dan warisan hidup masyarakat dalam rangka pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul di Desa Tompobulu belum sepenuhnya menjadi perhatian utama Pemerintah Daerah Kabupaten Sinjai. Upaya pemerintah yang ditunjukkan hanya sebatas memberikan bantuan dana untuk pelaksanaan upacara adat yang dinilai sebagai ikon desa belum sampai pada upaya-upaya pemberdayaan.
2. Kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul di Desa Tompobulu Kabupaten Sinjai telah dilaksanakan sebelum terbitnya UU Desa, seperti lembaga adat/pengadilan adat untuk menyelesaikan perkara di masyarakat baik pidana maupun perdata, Pemerintahan Adat yang diakui oleh Pemerintah Desa

sebagai elemen pembantu mobilisasi masyarakat meskipun secara administratif tidak termasuk dalam struktur Pemerintahan Desa, serta kesepakatan masyarakat adat salah satunya adat pernikahan dan perceraian di Desa Tompobulu. Namun kesemuanya itu belum dituangkan secara tertulis dalam bentuk Peraturan Desa. Pemerintah Daerah melalui Bagian Pemerintahan Desa mengakui bahwa Pemerintah Desa belum sepenuhnya memahami Perancangan Peraturan Desa dan masih pada proses penataan Pemerintahan Desa.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, penulis menarik beberapa saran sebagai berikut:

1. Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Sinjai agar menjabarkan dengan jelas tentang Kewenangan Desa berdasarkan asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat dengan memahami potensi desa serta warisan adatnya yang masih hidup dikaitkan dengan pelaksanaan kewenangannya.
2. Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Sinjai untuk membuat dan melengkapi produk legislasi terkait pelaksanaan kewenangan desa sehingga Pemerintah Desa dalam menjalankan roda pemerintahan berada pada pijakan peraturan perundang-undangan yang jelas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum. Cet. I.* Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Aminuddin Ilmar. 2013. *Hukum Tata Pemerintahan.* Makassar: IdentitasUniversitas Hasanuddin.
- Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Sinjai. 2013. *Profil Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.* Sinjai.
- Bachsan Mustafa. 2001. *Sistem Hukum Administrasi Indonesia.* Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- E.S. Ardinarto. 2009. *Mengenal Adat Istiadat Dan Hukum Adat Di Indonesia.* Surakarta: Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) UNS Dan UPT Penerbitan dan Percetakan UNS (UNS Press).
- E. Utrecht. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesias* Universitas Padjajaran.
- Hijaz. 1998. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Sulawesi Selatan.* Makassar: Disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid 1.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Juanda. 2008. *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah.* Bandung: PT. Alumni.
- Juniarso Ridwan, Ahmad Sodik Sudrajat. 2009. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik.* Bandung: Nuansa Cendekia.
- L. J. Van Apeldoorn. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum.* Jakarta: PT Pradnya Paramitha.
- Mabrun. 2001. *DPRD dan Otonomi Daerah setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah.* Jakarta: Pusaka Sinar Harapan.

- Martin Jimung. 2005. *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara.
- Ni'matul Huda. 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Pemerintah RI. 2007. *Peraturan Tentang Desa dan Kelurahan*. Jakarta: Pusat Info Data Indonesia (PIDI).
- Peter Mahmud Marzuki. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Romi Librayanto. 2008. *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makassar: PuKAP Indonesia.
- S.F. Marbun, Moh. Mahfud M D. 2009. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Thomas. 2013. *Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan di Desa Sebwang Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana Tidung*. Jurnal Pemerintahan Integratif, Volume 1 Nomor 1: 51-64.
- Willy D.S Voll. 2014. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.

Sumber lainnya:

- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Offline. Diunduh pada laman website: <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/>. Diakses pada Jumat, 16 Mei 2013.
- Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggungjawab dan Hak Asasi Warga Desa)*. Makalah. Diunggah pada laman website: http://jimly.com/makalah/namafile/176/KONSTITUSI_MASYARAKAT_DESA.pdf Diakses pada 16 Maret 2015 Pukul 17:30 Wita.
- Turiman Fachturahman Nur. *Sejarah Hukum Pengaturan Pemerintahan Desa (Sebuah Catatan Analisis Hukum Tata Pemerintahan Desa)*. Dikutip pada laman website: <http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2014/01/sejarah-hukum-pengaturan-peme-rintahan.html> Diakses pada 23 Februari, Pukul 21.09 Wita.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoneasia 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai Nomor 9 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Sinjai Nomor 10 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten Sinjai.

Peraturan Desa Tompobulu Kecamatan Bulupoddo Kabupaten Sinjai Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan jangka Menengah Desa.